

UNIVERSIDADE GAMA FILHO

JANE MARIA DE ALMEIDA FOGAÇA

**OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS.**

SÃO PAULO

2009

JANE MARIA DE ALMEIDA FOGAÇA

**OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS**

JANE MARIA DE ALMEIDA FOGAÇA

**OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS.**

**MONOGRAFIA APRESENTADA À UNIVERSIDADE GAMA FILHO COMO
REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE ESPECIALISTA EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

ORIENTADOR: Cristina Antunes

JANE MARIA DE ALMEIDA FOGAÇA

**OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS.**

MONOGRAFIA JULGADA E APROVADA:

PROF. ORIENTADOR: Cristina Antunes

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem o propósito de entender mais claramente a legislação pertinente à Administração Pública tendo como caráter específico o processo licitatório. Ele parte do princípio da importância do conhecimento da legislação e dos princípios para que a Administração Pública e os cidadãos contribuam para aperfeiçoamento do processo. A área da pesquisa é muito ampla, por isso, está limitada aos princípios e suas conseqüências. A preocupação da autora deste trabalho fundamenta-se nos recentes escândalos noticiados na mídia frente aos seus conhecimentos e suas experiências na área de licitação junto a órgão público federal. Para tanto, além dos comentários de autores renomados como Marçal Justem Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e outros, foram utilizadas pesquisas em sítios de notícias na internet, demonstrando a atualidade e pertinência do assunto. Com este trabalho procura-se demonstrar que a legislação brasileira é pautada em princípios éticos e morais e que Administração Pública dispõe de meios e orientações para cumprimento de suas obrigações, fiscalização e punição dos desvios. A temática sobre os princípios da Administração Pública tem relevância com a discussão em torno do tema corrupção. Esta sempre esteve presente em nossa sociedade e, nos últimos tempos, ganhou mais notoriedade e preocupação dos órgãos de controle, da Administração Pública e dos cidadãos brasileiros. Culturalmente arraigada ou não, a diminuição ou extinção da corrupção depende de meios de controle, fiscalização e resgate dos princípios, meios pelos quais se muda esta mentalidade distorcida.

Palavras chave: princípios, administração, corrupção, ética.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	PÁG. 6
CAPÍTULO 1	
1.1 OS PRINCIPAIS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PÁG. 8
1.1.1 LEGALIDADE.....	PÁG. 10
1.1.2 IMPESSOALIDADE.....	PÁG. 12
1.1.3 MORALIDADE.....	PÁG. 14
1.1.4 PUBLICIDADE.....	PÁG. 16
1.1.5 ECONOMICIDADE.....	PÁG. 20
1.1.6 OUTROS PRINCÍPIOS.....	PÁG. 22
1.1.6.1 PROIBIDADE.....	PÁG. 22
1.1.6.2 SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO.....	PÁG. 24
CAPÍTULO 2	
2.1 CORRUPÇÃO.....	PÁG. 26
3 CONCLUSÃO.....	PÁG. 31
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	PÁG. 33

1 INTRODUÇÃO

As licitações públicas são marcadas por um desconhecimento geral da sociedade. Os atos públicos não esclarecem à população a sua idoneidade, seus princípios e até a sua busca por uma constante transparência e legalidade. A legislação, apesar de ser considerada por alguns como inflexível, rígida ou burocrata teve sua elaboração pautada em princípios que conduzem a Administração Pública por caminhos certos e controlados.

A importância do conhecimento das leis e seus princípios fazem parte da consciência política dos cidadãos. Um povo com consciência política reflete sua educação social e o índice de obediência às leis ou o índice de corrupção.

A honra e idoneidade da Administração Pública refletem uma legislação clara e pautada nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Caput do Art. 37 da Constituição Federal). Esses são os princípios básicos, porém há também princípios amplos de ética, moral e preocupação com o erário como o da licitação, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos, da probidade, da isonomia, e outros. Há também os princípios implícitos no entendimento amplo da lei como o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade, da igualdade e da ampla defesa. Os cinco principais e primeiros princípios são denominados pela sigla LIMPE como mecanismo de memorização e de importância sem, contudo, desmerecer os demais.

A legislação pertinente a este tema tem sido a ferramenta principal para a marca da honra e idoneidade da Administração Pública. A preocupação do legislador em controlar, fiscalizar, orientar e normatizar esta questão importante para o cidadão brasileiro vai além da normatização e figura morta da lei. Os princípios abrangem o espírito da lei de forma que quando se conhece seus objetivos não se pode falar em espírito burocrático, mas em espírito da lei.

A obrigatoriedade de conhecer, viver e encarnar os princípios recai sobre a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os cidadãos brasileiros que utilizam dos serviços públicos assim como aqueles que contribuem para esta administração

por meio de participação em licitações e prestação dos serviços públicos de forma terceirizada são parte responsável na obediência aos mesmos princípios ainda que de forma distinta ou indireta. A participação da sociedade dar-se-á na fiscalização e na obediência às leis.

Apesar da complexidade burocrática do processo que envolve a licitação pública, há que se considerar que a burocracia tem seus objetivos e explicações e auxilia no combate à corrupção. Conforme citado por Silva (1997, p.9), a lei de licitações é muitas vezes condenada pelos custos da burocracia. Isto constitui uma falácia atribuir à lei somente os custos, omitindo seus benefícios. Não há controle sem custos. Sabidamente os custos não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e atender ao princípio da economicidade. Se a fiscalização custa mais do que os possíveis desvios, logo ela não se justifica. Assim como a burocracia não é de todo um mal, a complexidade não sugere a impossibilidade de conhecimento. Complexo pode ser entendido também como a quantidade de informações que se deve ter para o seu profundo entendimento à medida de sua necessidade. Na realidade a legislação é vasta e sua interpretação merece dedicação principalmente aos princípios da moral e da ética, termos muito distintos que serão tratados mais adiante.

O controle pode ser compreendido como burocracia e vice-versa, mas somente o controle poderá combater a corrupção ou a desobediência aos princípios básicos da Administração Pública resumidos em ética e moral. O controle deve ser compreendido muito mais como medidas educacionais do que corretivas e é neste sentido que os princípios da lei têm sua importância considerada neste trabalho.

1.1 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por que os brasileiros não confiam nos serviços públicos? Por que há uma desconfiança geral dos cidadãos brasileiros quanto à eficiência da administração do orçamento público brasileiro? Como acreditar que existam órgãos públicos que honram os princípios básicos da administração pública? Há ética nas licitações públicas e na administração do orçamento? Quais os parâmetros que a legislação estabelece para a administração do orçamento e para uma relação do orçamento recebido com a real necessidade de cada órgão e o atendimento aos cidadãos que pagam por este serviço? De que forma a legislação pertinente contribui para a segurança das licitações e da administração do orçamento de cada órgão? Quais as circunstâncias em que as licitações mais constituem riscos de improbidade administrativa? Quais as dificuldades encontradas pela Administração nas licitações e administração do orçamento?

São muitas as perguntas que requerem um esclarecimento principalmente em virtude de escândalos vistos em grande monta nos meios de comunicação nos últimos tempos. Sua quantidade pode ser vista de duas formas: aumento da fiscalização ou aumento do número de corrupção e quebra dos princípios que regem a Administração Pública.

A licitação pública é uma ferramenta de administração do orçamento público e como tal ela deve ser regida de toda a moralidade e ética possível. Os órgãos públicos, como administradores do orçamento, devem zelar pela moralidade de seus atos e, não somente isso, devem fazer publicidade dos seus esforços de eficiência de forma que os usuários dos serviços públicos possam tomar conhecimento dos casos exemplares. Os princípios da Administração Pública não estão relacionados somente aos atos de processos licitatórios, mas a todos os seus atos de forma a educar e normatizar tudo que envolve a Administração Pública.

As licitações públicas têm peculiaridades desconhecidas dos cidadãos e por isto nem sempre são compreendidas gerando desconfiança tanto por parte dos órgãos de controle quando dos possíveis fornecedores, assim como dos usuários dos serviços, os cidadãos brasileiros.

O exemplo de órgãos públicos que zelam pela administração do orçamento, pela transparência das licitações, pela integridade de seus compromissos e pelo objetivo de atender aos cidadãos que necessitam de tais serviços deve ser mostrado aos cidadãos. Os bons exemplos visam mostrar que a transparência e ou publicidade dos atos públicos e o amplo conhecimento farão com que os cidadãos brasileiros tenham maior confiança nos serviços públicos. Estudar a legislação, especialmente a lei de licitações, trará também melhor compreensão do processo de administração do orçamento público.

A legislação brasileira concernente à administração do orçamento demonstra uma preocupação não somente com burocracias, mas também com os princípios éticos. Falhas e dificuldades existem e soluções têm sido propostas na tentativa de abordar alterações visando, principalmente, a economia dos gastos públicos aliada à preocupação com a sustentabilidade ecológica. Alguns casos de sucesso vêm sendo noticiados e, indubitavelmente, são a causa do aumento da confiança dos cidadãos em seus governantes.

A consciência política de um povo depende do conhecimento de que ele tem dos atos públicos. A transparência nas licitações públicas e na administração do orçamento fará com que os cidadãos brasileiros tenham maior confiança nos serviços públicos.

1.1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade no direito administrativo é compreendido mais no campo da hermenêutica do que no campo da lei sem vida e literal. Há uma hermenêutica a ser aplicada de forma distinta da hermenêutica jurídica. A chamada "legalidade elástica"¹ é entendida de forma subjetiva com aparência de ilícitos disciplinares e também as sanções dele decorrentes. Um exemplo se verifica no artigo 132, inciso VI, da Lei nº 8.112/90, o qual prescreve a pena de demissão a insubordinação grave em serviço. O grau de gravidade é subjetivo e possibilita às comissões disciplinares e à autoridade julgadora também o emprego de grau de subjetividade em suas conclusões. (OLIVEIRA, 2009).

O termo legalidade, primariamente, não se trata de princípio, mas de norma. No entanto, a norma depende de interpretação o que tanto pode gerar formalismos exagerados como pode caminhar para uma liberalidade. A hermenêutica jurídica deve retratar a manifestação da vontade legislativa, ou seja, o que o legislador tinha em mente ao formular determinado artigo. Porém esta não é uma tarefa fácil, pois não se trata somente de compreensão textual.

A hermenêutica tem uma regra muito simples a ser seguida que o conhecimento amplo de todo o sistema no intuito de assegurar que uma interpretação de um determinado artigo não determine o descumprimento de outro. A regra básica da hermenêutica é sempre considerar o contexto jurídico macro. Justen Filho (2005a, p. 59) diz que a compreensão de cada regra depende da compreensão do conjunto de todas elas. Ademais, a interpretação não se encerra no entendimento gramatical. A vivência da sociedade determinará condutas e valores na interpretação da Lei.

A legalidade, então, não é um excesso de formalidades sem compreensão de seus objetivos e resultados. A lei traça os caminhos a ser trilhados por pessoas sábias e capazes de escolher a solução mais compatível para cada situação. Assim,

¹ Expressão utilizada por Romeu Felipe Bacellar Filho, in Aspectos Polêmicos do Regime Disciplinar do Servidor Público. WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme Costa (org.). Direito Público – Estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 704

em nenhum momento é possível encontrar a figura caricaturizada do servidor público que não sabe agir porque por anos a fio seu treinamento foi o mesmo e nunca lhe ensinaram que algo pode mudar e que algo pode ser diferente. Na hermenêutica emprega-se também o princípio da razoabilidade sem, contudo, deixar de aplicar todos os princípios legais, conforme diz Rene David:

“O princípio da regra da razão expressa-se em procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do Direito. (*apud* JUSTEN FILHO 2005a, p. 59)

Ao utilizar-se do princípio da hermenêutica é importante lembrar que no Direito Administrativo não é possível reputar tudo como permitido já que não está proibido. No campo do princípio da lei a Administração pode incorrer em erro se interpretar a lei de forma literal. Justen Filho (2005b, p. 142) diz que haverá casos em que o direito definirá os fins e os meios de seu atingimento e outros casos em que somente definirá os fins. Portanto, cabe à Administração Pública a sabedoria para escolher os meios para atingir os fins. Tais fins são muitas vezes princípios amplos da lei que não estão claros e literais.

O princípio da legalidade é a segurança e garantia para a Administração Pública e para as empresas que com ela se relacionam. A legalidade é o limite que restringe os deveres impostos. Justen Filho (2005a, p. 615) diz que, como regra, é vedado à Administração Pública fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Da mesma forma se entende o Direito Administrativo Repressivo, ou seja, nenhuma sanção será imposta se a lei a omite. Casos específicos são tratados em contrato ou edital que é automaticamente vinculado à lei. Desta forma o instrumento convocatório da licitação complementa a lei, sem, contudo, acrescentar dispositivo legal diferente da Lei, tais como portaria, resoluções ou qualquer outra forma de regulamento interno.

1.1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A impessoalidade é caracterizada pela verificação dos interesses atribuídos aos atos administrativos. O interesse tem que ser público assim como os direitos e deveres devem ser isonômicos. Este princípio busca a compreensão para que não se confunda atos de um agente público com atos da Administração. O agente público age e representam o poder público. (SERESUOLA, 2002, p. 4)

A isonomia é o princípio que auxilia no entendimento do caráter da impessoalidade porque demonstra a competitividade e participação equânime dos envolvidos nos atos públicos. Dentro das regras não é possível eximir ou exigir de alguém o dever ou o direito.

“Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.” (SANTANA)

Ninguém pode ser preterido e ninguém pode ser favorecido. A impessoalidade visa o tratamento igual, pois todos são iguais perante a lei (Artigo 5º da CF/1988). Este princípio está relacionado com o princípio da igualdade. Os critérios, o julgamento, as exigências devem ser únicas e equivalentes para todos. Não há preferência nem favor tanto da parte da Administração Pública, quanto dos participantes e também dos usuários dos serviços públicos.

Ressalvados os casos em que a Lei determina que haja preferência como no caso de Microempresa e Empresas de Pequeno Porte, a Administração deve pautar suas ações de forma que os participantes em processo licitatório não sejam beneficiados em detrimento de outro.

Neste particular a informação privilegiada constitui uma forma de quebra deste princípio. Não basta ter critérios equânimes, exigências em obediência ao princípio da razoabilidade e padrões de acordo com o mercado. A impessoalidade deve ser verificada na boa comunicação entre a Administração Pública com o fim de garantir o princípio da publicidade e garantia de informação. Deve-se tomar o

cuidado para que todos tenham informações iguais e dentro do limite da razoabilidade.

Os princípios da Administração Pública estão interligados de forma interdependentes. É impossível dizer que a Administração Pública não pode manter comunicação e relacionamentos com as empresas. Disso depende a relação comercial e a troca de informações pertinentes ao processo. É comum que este relacionamento alcance longos períodos e que as mesmas empresas venham a ter sucesso em várias licitações daquele órgão específico, sem que haja nenhuma interferência ou irregularidade no processo licitatório. Frequentemente, o mercado tem suas limitações e os contratos são realizados com os mesmos fornecedores por vários anos seguidos. Esta é uma dificuldade encontrada pela Administração Pública, algumas vezes, mal compreendida pela sociedade e pelos órgãos de controle.

A impessoalidade é um princípio difícil de ser mensurado e de ser caracterizado. Regras de educação, prestatividade e sigilo versus direito à informação se misturam no entendimento deste princípio. A impessoalidade não pode ser confundida com frieza no atendimento ao cidadão e no relacionamento com empresas participantes de licitações públicas. A principal característica deste princípio é que simpatias ou animosidade pessoais, políticas ou ideológicas, e interesses, não podem interferir na atuação administrativa.

1.1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A respeito deste princípio é importante resumir o texto de Shaper (2009) sobre ética, moral, moralismo, cultura, definições e distinções.

O homem é um ser em construção e pode ser moldado conforme o seu meio. A este meio, denominado também de cultura, verifica-se como o homem é influenciado por ela. A cultura é parte do homem. Toda a moral, costumes, valores, instituição, linguagem, visão de mundo é determinada pelo meio ou pela cultura do homem. Tudo isso se resume na identidade social com ações e reações do homem durante sua história.

O homem é um ser tão cultural e social que sua forma de ser é uma expressão automática. O seu conceito de certo e errado é definido pela cultura em que vive. A cultura é sua identidade social e seu modo de ser define e molda sua cultura. Ninguém quer dar o primeiro passo e ir na contramão da vida, como sugere Jesus ao transmitir a idéia popular de que “é dando que se recebe”. (Lucas, 6:38)²

“É por meio da ética – da filosofia moral, isto é, da reflexão sobre as condutas e da consciência moral subjetiva – que estabelecemos os códigos públicos ou privados, ou seja, que determinamos um comportamento moral concreto, objetivo.” Danilo Santos de Miranda. (*apud*, SHAPER, 2009)

No idioma grego os termos para distinguir ética e moral, embora, foneticamente parecidos³, são claramente distintos. Na língua portuguesa a distinção fonética é grande, mas sua semântica não é muito clara e confundida com o termo latino “mos” (moral, moralidade, moralismo).

Moral é o conjunto de códigos ou juízos com o fim de normatizar as ações das pessoas em sociedade ou mesmo individual. Normalmente são regras, leis, pré-estabelecidas culturalmente ou em determinada região sem uma abrangência universal. Por outro lado a ética vai além da moral, pois envolve a reflexão dos atos questionando sua validade e aplicabilidade na cultura e no tempo. Enquanto a moral pode ser relacionada num conjunto de normas específicas temporais a ética é um princípio permanente e universal. (SHAPER, 2009)

² Bíblia Sagrada traduzida por João Ferreira de Almeida.

³ “ἦθος” (escrito com éta, vogal longa) o local onde o agir emana e “ἔθος” (escrito com epsilon, vogal breve) o conjunto de tradições e regras.

Hábitos, costumes, tradições, mandamentos e proibições quando rigorosos ou absolutos são considerados como moralismo ou legalismo. O moralismo é uma forma fácil de dominação utilizados por governos, empresas, igrejas e quaisquer formas de associações com interesses escusos, políticos e econômicos.

O moralismo é uma forma equivocada de moral e até uma patologia na forma de entender as normas de condutas. Algumas normas, por serem muito antigas, são confundidas como verdades absolutas, e normas culturais são concebidas como imutáveis. Não há reflexão, mas obediência cega e formal. Esta visão de moral é o que torna a lei fria e sua concepção como burocrática e inflexível. Isto não acontece quando se vê a lei por meio dos princípios que a rege.

A ética tem um caráter positivo para os princípios que regem a vida do homem e a sua semântica é mais adequada no entendimento dos princípios das leis. A desobediência às regras de condutas, tradições, costumes, mandamentos normalmente são consideradas como imoralidade. Já a desobediência a princípios éticos não tem parâmetros claros na lei e sim em seu espírito ético. Condutas usuais e normais nem sempre são corretas e mesmo que a lei não as proíba, ainda assim são ilegais considerando o princípio da lei. Contardo Calligaris⁴ fala sobre a influência do moralismo sobre o Judiciário. A atitude de julgar não é uma tarefa fácil. A justiça tem dois caminhos muitas vezes não compreendidos que são: a literalidade e a humanização da Lei.

A moralidade constitui a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Não basta seguir regras e aplicar a estrita letra da lei. É necessário buscar orientações conforme o caráter, a moral e os bons costumes, conforme os padrões éticos dominantes na sociedade. Mesmo sendo uma questão de foro íntimo, esta é a regra que norteia os atos administrativos e códigos de ética têm ganhado força nas relações humanas com maior eficiência do que códigos legais ou regras moralistas.⁵

⁴ CALLIGARIS, Contardo. Psicanalista, doutor em psicologia clínica e colunista da Folha de São Paulo.

⁵ Decreto 1171/1994. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm

1.1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Art. 37, § 1º - § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (Constituição Federal, 1988)

A publicidade aparentemente demonstra ser um princípio que requer cuidados. Devidos aos cuidados sua prática pode ser deixada de lado. O medo é um dos motivos para a cautela da publicidade, apesar da relevância deste princípio na Administração Pública. O conhecimento por parte da população de todo o processo que envolve a gestão do orçamento é importante para que os cidadãos fiscalizem e participem desta administração e os fornecedores e prestadores de serviços têm parcela importante neste conhecimento.

Há uma diferença a ser considerada que é a publicidade dos atos administrativos internos e externos, contudo tanto para um como para o outro A Administração Pública deve rever seus conceitos para aumentar o cumprimento do princípio da publicidade necessária.

O caráter da publicidade não pode ser menosprezado em função do caráter educativo, informativo e de orientação social. Apesar de demandar implicitamente os atos da atual administração e fazer propaganda de nomes e cargos políticos seus atos precisam ser o mais público possível. Algumas notícias recentemente veiculadas na imprensa e uma nova visão do governo na distribuição do orçamento da união aos órgãos da Administração vêm mostrando uma mudança no grau de importância dado ao princípio da publicidade.

A Administração Pública julga cumprir o princípio da publicidade publicando seus atos em jornais oficiais e em jornal de grande circulação. De forma legal ou jurídica o cumprimento da obrigação é devida, contudo não observa o caráter de princípio constitucional claramente redigido pelo legislador. O caráter educativo, informativo e de orientação social somente pode ser visto por meio de propagandas

em meios acessíveis à população carente que são os principais usuários, a maioria da população e dos eleitores.

Os atos administrativos aqui expressos não são somente aqueles expressos em processos administrativos numa visão burocrática, mas todos os serviços prestados à cidade ou país de forma relevante como a melhoria no transporte público ou o aumento no julgamento de processos por parte do Poder Judiciário. Neste particular a televisão demonstra ser o meio mais eficiente para a publicidade dos atos administrativos de maior importância e impacto à sociedade. Ainda como sugestão para a publicidade dos atos administrativos a realização de palestras gratuitas em órgãos públicos, com temas ligados a lei de licitações e outros, cumpriria o caráter educativo exigido na Constituição Brasileira. Um exemplo de publicidade dos atos administrativos pode ser visto por meio da TV Justiça com temas ligados ao dia-a-dia da parcela mais importante do povo brasileiro que são os pobres. Este exemplo é tão relevante que foi destaque na Conferência Mundial sobre Justiça Constitucional.

O art. 5º da Lei Maior reza que é assegurado a todos o acesso à informação. Esta informação ainda depende de fatores como disponibilidade e prazos concedidos pelos órgãos públicos de forma a não sobrecarregar suas atividades. A publicidade não se restringe ao particular conforme se dá a exegese deste artigo. A publicidade deveria ser mais abrangente e mais genérica com cartazes em locais e transportes públicos, com o uso da internet, televisão aberta ou fechada, rádios e jornais populares.

O sigilo de casos particulares cumpridamente justificado é um tema à parte da necessidade de se cumprir o princípio da publicidade. Este princípio visa garantir, a qualquer interessado, as faculdades de participação e fiscalização dos atos da licitação, entendendo como licitação tudo o que envolve a gestão do orçamento público. A medida da publicidade dos atos públicos será proporcional ao conhecimento e a fiscalização e conseqüente moralidade e ética destes mesmos atos. Sobre isso, Hely Lopes Meirelles (*apud* SANTANA) comenta que:

"Como princípio de administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos

em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos em quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes (...) Quanto à publicação no órgão oficial, só é exigida a do ato concluído ou de determinadas fases de certos procedimentos administrativos como ocorre nas concorrências, em que geralmente as normas pertinentes impõem a publicação da convocação dos interessados, da habilitação, da adjudicação e do contrato, na íntegra ou resumidamente”.

Traçando um paralelo no campo da licitação Cesar Rocha diz que se deve incentivar a conscientização dos magistrados sobre a necessidade de mostrar o que é feito dentro dos Tribunais. “Quanto mais se expuser, mais compreendido o magistrado será, e menos criticado”. Da mesma forma como se desconhece o processo licitatório e se chama de burocracia o controle e fiscalização necessários. A falta de conhecimento do processo e a falta de publicidade ampla dos atos administrativos corroboram para devios, escândalos, desmoralização do serviço público e até notícias falaciosas.

Apesar do acesso restrito à internet por parte dos cidadãos de baixa renda, um exemplo de publicidade eficiente são as notícias veiculadas nos sites dos órgãos públicos como por exemplo os projetos do Conselho da Justiça Federal no ano de 2008 denominados Economiza e Educação Ambiental, a Lei dos projetos repetitivos e sua repercussão nos Tribunais. Um destaque especial cabe ao site do Comprasnet⁶ e o site do Banco do Brasil⁷ ao disponibilizar informações, com acesso livre, de licitações em andamento, contratos, material e serviços utilizados pelo governo, preços praticados, cotação eletrônica, entre outras diversas informações de interesse da sociedade.

As notícias veiculadas na imprensa também mostram o lado sombrio da má administração pública, mas o equilíbrio virá com a consciência de que os órgãos de controle e até a polícia vem desenvolvendo trabalhos no sentido de coibir os abusos e punir os responsáveis. A medida dos escândalos tem sido a medida da fiscalização. Enquanto aumenta a fiscalização mais se descobre e se moraliza a Administração Pública, apesar da exposição dos órgãos da Administração e perigo

⁶ <http://www.comprasnet.gov.br/>

⁷ <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>

de descrédito perante a opinião pública. O nepotismo é um exemplo desta fiscalização e preocupação atual. É possível que as notícias sobre o nepotismo sejam esquecidas ao longo do tempo, mas as notícias revelam que nem tudo está perdido. A publicidade tem mostrado que os legisladores deste país têm se esforçado para a extinção deste crime.

Pereira Júnior (2003, p. 55) diz que a exigência do princípio da publicidade prevê que a Administração anuncie, com atenedência e pelo meios previstos na lei, além de outros que ampliem a divulgação, que realizará a licitação e que todos os atos a ela pertinentes serão acessíveis aos interessados. A idéia é de ampliação desta divulgação e não somente uma mera formalidade burocrática que não encontra respaldo na educação proposta no Artigo 37 da Constituição Federal. Por fim o grande objetivo da publicidade deve ser a transparência com o conhecimento de todos para participação e fiscalização de todos.

1.1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Não é possível entender eficiência como perfeição. Os homens não são perfeitos. A máquina administrativa não é perfeita e não tem recursos financeiros e humanos perfeitos. A perfeição é atribuída somente a Deus e a eficiência deve ser conceituada como o nível de aceitação que se espera levando em consideração os recursos que se dispõe. Neste particular o principal recurso que a Administração Pública possui é o ser humano que comete enganos e não dispõe de conhecimentos, treinamentos, recursos financeiros e outros fatores psicossociais.

Desta forma o princípio da eficiência norteia os atos administrativos dentro dos limites humanos. Verifica-se por meio deste princípio se há alternativas para os atos administrativos de forma que atinja o melhor custo benefício. Este princípio visa os melhores resultados com os meios de que se dispõe e a menor custo.

É importante salientar as diferenças entre eficiência, eficácia e efetividade para entender as circunstâncias que envolvem a Administração Pública: Eficiência: capacidade que tem o gestor público de aplicar recursos otimadamente; Eficácia: capacidade que tem o gestor público de atingir metas; Efetividade: capacidade que tem o gestor público de satisfazer as necessidades da coletividade (RAMOS, 2006, p.2). Com isto se conclui que este trio faz parte de uma boa administração e que a eficiência é apenas uma parte do todo.

Esta também é a concepção de José Eduardo Martins Cardozo (*apud* CARMO, 2004):

"Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis".

Se a eficiência é aproveitar ao máximo o potencial da Administração Pública, o que dizer de seu potencial? A Administração Pública nem sempre dispõe de pessoal especializado. Não é possível comparar seu potencial atual com o potencial do passado, contudo muito há que se melhorar. Este potencial está relacionado à quantidade e qualidade de servidores e funcionários, orçamento e tecnologia de que se dispõe, os prazos para a administração do orçamento e a política em torno dos interesses públicos reais e necessários.

Todo o potencial deve ser analisado em função da demanda necessária. Ao se verificar o potencial da Administração Pública não é possível esquecer o que foi permitido fazer ao longo dos anos diante de uma sociedade em desenvolvimento e com grande densidade demográfica nos grandes centros e distância geodésica consideráveis.

Para conquista da efetividade há que se ter metas a serem almeçadas. Esta tem sido a maior falha da administração pública brasileira. Nos dias atuais e, paulatinamente, a cultura do planejamento de curto, médio e longo prazo vem de desenvolvendo. Muitos órgãos estão desenvolvendo seus Planejamentos Estratégicos (PE) de forma que sua execução venha a ter efetividade. Com o PE a Administração Pública terá o que se chama de controle de resultados, algo ainda muito inexistente na maioria dos órgãos públicos.

O último fator complementar da eficiência é a eficácia e esta deve ser a missão e norte de toda Administração Pública. A eficácia é o termômetro da boa Administração Pública. Com ela saber-se-á se os demais princípios foram obedecidos, se o orçamento foi bem administrado e aplicado e se o cidadão recebeu o retorno dos impostos pagos.

Difícilmente o agente público poderia chegar ao nível completo da eficiência em sua concepção plena – eficiência, eficácia e efetividade – se todos os demais princípios da Administração Pública não forem atendidos.

1.1.6 OUTROS PRINCÍPIOS

Muitos são os princípios citados pelos juristas brasileiros quanto se fala em Administração Pública. Além dos acima citados temos: princípio da finalidade, igualdade, motivação, supremacia do interesse público, probidade, razoabilidade, proporcionalidade, do julgamento objetivo e muitos outros com nomenclaturas semelhantes e sinônimas. Assim, não se trata de rol taxativo, limitativo, mas apenas de uma enumeração capaz de destacar os princípios administrativos que predominantemente se entende como de maior relevância, vez que constam elencados no texto da lei. Mais dois desses princípios merecem destaque como o da probidade e o da supremacia do interesse público.

1.1.6.1 PRINCÍPIO DA PROBIDADE

O conceito de probidade é entendido como a honestidade no procedimento ou os critérios que se tem ao cumprir os deveres contratuais. É diferente do princípio da boa-fé que vincula os contratantes ao dever de lealdade do que foi estipulado em contrato. Mais uma vez o que vemos não é o que está escrito, mas o conceito de certo e errado, o foro íntimo que não se encontra em livros religiosos, constituições de países, compêndios de direito civil, penal ou administrativo. A probidade é relativa à honestidade do ser humano e aqui se verifica se seus atos foram em prol de outrem ou em prol de si mesmo ou o bem produzido por seus atos atingem o bem comum ou o bem particular. O outro lado deste conceito reside na improbidade administrativa, ou seja, o cometimento de ilícitos englobando os demais princípios da administração pública.

O artigo 37, §4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a improbidade administrativa, além de reafirmar o poder disciplinar, reflete a necessidade da utilização de mecanismos, por parte do Estado, para o cumprimento do princípio da moralidade prescrito no *caput* do mesmo dispositivo, o qual se apresenta, segundo Maria Sylvia Di Pietro, como "*reflexo da preocupação com a ética na Administração*

Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público". (apud OLIVEIRA, 2009)

Assim as atividades administrativas devem obedecer à lei de forma a atender sua literalidade, mas não apenas isso, deve também atuar de maneira que não transgridam o senso moral da sociedade. Uma das maneiras de se ver este senso moral é atentando para o princípio da finalidade. Não basta obedecer às leis se a finalidade da atividade não atende ao bem comum, ao interesse público e ainda obedece a prioridades ou urgência.

“Com o advento da constituição de 1988, a moralidade, conforme anota Hely Lopes Meirelles, não uma idéia de moral comum e sim uma moral jurídica, vem configurada como principio de moralidade administrativa, desenvolveu-se em pressuposto de validade que integra a essência de todo ato administrativo.” (apud LEME, 2008)

Trabalhar o conceito de improbidade junto com o conceito de moralidade pode dar a aparência de estar falando do mesmo assunto com palavras sinônimas. Este não é o caso. Do conceito de moral pode-se dizer que probidade significa qualidade de probo, honradez, caráter. Do contrário, improbidade administrativa não é um ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, mas a má qualidade do serviço público independentemente se houve falta de moral, honradez e caráter. Embora os termos não possam ser confundidos eles não são estanques. Para melhor elucidar, a Lei 8.429/92 classifica os atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10 e 11: atos que importam enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízo ao erário; atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Os atos de improbidade administrativa não constituem enriquecimento do agente público ou prejuízo ao erário em todas as vezes, a improbidade também está relacionada à relevância social dos setores atendidos. Neste ponto entra a importância de que os atos além de serem revestidos de honestidades, também devem fazer publicidade de sua honestidade. O princípio da publicidade está estritamente ligado aos atos de probidade, pois será a transparência do ato que demonstrará sua honestidade. Mesmo que o princípio da eficiência não seja atendido por várias razões, a transparência levará à fiscalização da sociedade. A fiscalização da sociedade não se constitui, necessariamente, em somente punir culpados, mas o processo de aprendizado e melhoria na Administração Pública.

1.1.6.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Este princípio pode ser o mais questionável na Administração Pública. Antes de mais nada o que se busca entender é o que significa interesse público. O interesse público é indisponível, ou seja, não é conferida à Administração a faculdade de escolher entre cumprir e não cumprir o interesse público. Como diz Justen Filho (2005b, p.36) não se trata de “poder discricionário”, “poder de império” ou “poder de polícia”. Embora o entendimento deste princípio dê margem à arbitrariedade isto decorre de falta de entendimento do mesmo. Também é conhecido como o poder da auto-tutela pelo poder de revogar os próprios atos dentro de certo limite, conforme diz Mello (1998, p.55)

Não se entende por interesse público aquilo que beneficia somente o estado, a administração ou o agente público. No âmbito das relações comerciais o interesse público não pode, por simples conveniência, sobrepujar os direitos e garantias contratuais. Já no âmbito geral o interesse público também não é o interesse da maioria da sociedade. A Administração Pública deve agir com cautela e assumir o seu papel de administradora dos recursos e bens públicos. Talvez, por isso, a expressão usada por alguns autores como direito democrático seja a mais adequada. Com propriedade Justen Filho (2005b, p.44) diz que a questão não reside no “interesse público”, de conteúdo obscuro. O ponto fundamental é a questão ética, a configuração de um direito fundamental (grifo nosso). Ou seja, o núcleo do direito administrativo não reside no interesse público, mas nos direitos fundamentais.

Na administração de conflitos entre o interesse do particular frente ao interesse público, alguns pressupostos devem ser considerados para que a figura do direito administrativo não seja manchada como se não fosse uma via de mão dupla. O direito administrativo define a relação de justiça nas relações comerciais da Administração Pública e por isso não lhe confere somente direitos, mas também deveres. Ingerências políticas e pessoais não têm base neste princípio para agir. Os conflitos devem ser administrativos de forma que um acordo seja possível e que todas as alternativas sejam propostas para minimizar possíveis inobservâncias do direito e da justiça.

É importante lembrar que não há um equilíbrio de força entre as empresas e o poder público e que o fascismo pode penetrar nesta relação. As empresas que

prestam serviços ou fornecem bens à Administração Pública não procuram a justiça para proteger seus direitos por motivos como custo e tempo na demanda judicial e no temor de serem prejudicadas.

O desequilíbrio de forças fará com que ameaças ou utilização incorreta da prerrogativa da Administração seja motivo de *habeas corpus* ou mandado de segurança. Uma solução a ser considerada para a resolução deste desequilíbrio é mudar o foco do princípio da supremacia como dever e não como poder. Pela ótica do dever a Administração Pública terá a visão de cumprimento dos seus deveres de administrar a coisa pública em prol da coletividade. Quando se tem a visão de poder o agente público tenderá a usar deste para atingimento de interesses mais limitados ou de seu próprio interesse. Este também é o entendimento de Melo (1988, p. 56 e 57).

CAPÍTULO 2

2.1 CORRUPÇÃO

A palavra escândalo não é exagerada. Dizer que os escândalos são casos de quebra dos princípios da administração pública não reflete a realidade. Os escândalos noticiados na imprensa são casos de crime. A palavra máfia foi utilizada propositadamente pela imprensa. O tempo, a grande monta de dinheiro, o número de pessoas em todos os escalões do governo e o número de empresários envolvidos são suficientes para caracterizar uma máfia à altura de sua semântica italiana, brasileira assim como em outras culturas.

Os escândalos falam de conluio de empresas com órgãos e servidores públicos, incluindo como servidores também aqueles de cargos políticos.⁸ A utilização de máquinas públicas para benefício próprio está além da lisura de um processo licitatório. As licitações seguem as normas do Direito Administrativo cujo processo é público e fiscalizado por órgãos de controle. Os órgãos de controle dentro de sua capacidade zelam pela lisura dos processos licitatórios. O papel destes órgãos é um tema à parte e Speck (2000b) destaca sua importância e sua crescente autonomia.⁹

Na opinião de Motta (1998, p. 32) a lei não pode ser a vilã da história das patologias presentes no processo licitatório. Muitos têm atribuído à lei a causa dos problemas ocorridos ao longo da história e nos dias atuais a considerando como engessadora dos processos licitatórios, inconstitucional e limitadora da liberdade administrativa.

Muitos são os fatores para que a eficácia do procedimento licitatório não seja alcançada, e que os processos improvisados, atribulados, viciosos, - projetos incompletos, editais dirigidos – ocorram em proporções desanimadoras. Além desses problemas Mota cita também: ocorrência de adjudicações indevidas;

⁸ Eduardo Ribeiro Capobianco e Cláudio Weber Abramo falam que, dessa forma, o processo de concorrência desaparece, para dar lugar a uma distribuição de fatias de um bolo privatizado, com preços superfaturados.

⁹ Bruno Wilhelm Speck é professor de ciência política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil, organização que tem por fim o combate à corrupção. A Transparência Brasil é associada da Transparência Internacional, rede mundial com sede em Berlim.

possibilidade de superfaturamento; preterição e perda da proposta mais vantajosa; demoras e atrasos no procedimento; e ausência de competitividade nas propostas. O principal fator está seguramente na afronta aos princípios básicos da Administração Pública resumidamente no campo da moral e da ética. A lei pode ter suas falhas pontuais, e não é capaz de eliminar comportamentos indesejados, contudo ela tem se renovado, a exemplo do pregão presencial e eletrônico, de forma a cumprir seu papel. Motta apresenta a seguinte solução:

“O movimento, por parte da sociedade, de denúncia e combate à corrupção, não deve ter apenas um caráter emocional, mas incorporar uma análise crítica da própria índole da burocracia pública, obrigando-se a um estudo mais aprofundado das causas, como à aplicação correta da legislação da licitação” (Motta, p. 34)

Um dos fatores apontados por Motta (1998, p. 34) para as patologias da Administração Pública não está nem atrelado às falhas na legislação, nem tão pouco atrelado às questões morais e éticas da Administração Pública. O fator relaciona-se ao que ele chama de *gerenciamento ineficaz*. É a inépcia na compreensão da lei em sua operacionalização. São as falhas decorrentes de deficiências técnicas e instrumentais, pessoal inadequado, inexperiência, estruturas organizacionais pesadas e limitativas, estrutura de autoridade mal definida e atribuições e tarefas mal delineadas.

A imprensa noticia os casos de escândalo deixando a entender que os casos são comuns e sem coerência nas informações o que vem a desacreditar ainda mais a Administração Pública. No caso da “máfia dos sanguessugas” a imprensa noticiou que as ambulâncias foram compradas sem licitação e logo após diz que foi feita Carta Convite, onde se escolhe previamente os fornecedores. Isto é incoerente. O crime não está no processo licitatório e nem na falta de fiscalização e controle. Os fatos como verificados pelos técnicos da Controladoria Geral da União (CGU) demonstram condutas criminosas que extrapolam a esfera administrativa. Entre as irregularidades apontadas, a falta de comprovação de despesas, o uso de notas fiscais falsificadas ou até mesmo roubadas, o enriquecimento ilícito, são condutas criminosas claramente definidas não somente na lei de licitação, mas também a legislação penal brasileira.

Por outro lado a máfia dos parasitas foi deflagrada a partir de ações de fiscalização e controle do próprio governo do estado em parceria com o Ministério Público e a Polícia Civil, fiscalizando seus próprios atos. Seu controle interno permitiu que os desvios fossem descobertos e não apenas isso, o fato foi divulgado mostrando transparência de administração.

Escândalos na imprensa são vistos como falha na administração, falha nas leis e corrupção dos agentes públicos. Os escândalos tanto podem ser vistos como o aumento de corrupção como o aumento da fiscalização e consciência política dos cidadãos. Nessa hipótese não há intenção de fazer apologia da Administração Pública. Antes quer demonstrar que os escândalos não refletem a realidade macro das leis e dos atos públicos.

É importante salientar que formalidades legais podem ser cumpridas na íntegra e ainda assim haver imoralidade administrativa. No conceito de corrupção, Heidenheimer (*apud* SPECK, 2000a, p. 7) fez algumas distinções interessantes. Ele sugeriu as categorias de “corrupção preta” — quando lei e norma social coincidem; “corrupção cinza” — quando os atores avaliam determinado comportamento de forma controversa; e “corrupção branca” — quando a lei reprova, mas a maioria da população ou se mostra tolerante ou sequer reconhece determinado comportamento como moralmente questionável. Este conceito visa mostrar que os escândalos podem ser um viés da moralidade humana e não um viés de falhas na Administração Pública.

Alguns podem interpretar que a “corrupção cinza” seja uma caça às bruxas e na outra ponta a “corrupção branca” seja a tolerância ou a disseminação da corrupção em toda a sociedade. Considerando o trabalho de Speck (2000a) não é possível quantificar a corrupção assim como não é possível excluir a Administração Pública da sociedade. Uma depende da outra. Se há corrupção, há corruptor. Se alguém oferece suborno, há quem aceita este suborno. Tudo isso envolve cidadãos e Administração Pública. Enganam-se quem pensa que corrupção é uma atividade encontrada somente em órgãos públicos. As empresas privadas também têm preocupações no sentido de fiscalizar os atos de seus funcionários e, escândalos, principalmente no sistema financeiro, são notórios na imprensa. A diferença entre os setores privados e públicos talvez esteja na eficiência dos órgãos de controle e o auxílio profissional de empresas de auditoria independentes.

Mensurar a corrupção não é uma tarefa fácil e as tentativas de medição se defrontaram com várias críticas devido à tentativa de universalização dos índices. O projeto chamado IPCorr (Índice de Percepções das Corrupções) que partiu da Universidade de Göttingen e foi incorporado pela Transparência Internacional (TI), organização não-governamental, sediada em Berlim, dedicada ao combate à corrupção esbarra em questões como a interpretação e conceito de corrupção e a divulgação dos fatos na imprensa ou a abertura de processos de improbidade administrativa. Todos os dados são de caráter empírico o que os torna questionáveis quanto a sua racionalidade.

Speck (2000a, p. 3) fala que na última década, o debate sobre a corrupção aumentou e ganhou densidade. Em meio a uma série de escândalos, jornalistas, acadêmicos e atores políticos buscam identificar as causas institucionais do fenômeno e as suas raízes históricas e culturais, alertam para custos e conseqüências sociais e sugerem reformas que poderiam diminuir a incidência da corrupção.

É preciso estudar a corrupção para avaliar as falhas individuais e estruturais que propiciaram os “esquemas”. Uma pesquisa entre os principais envolvidos na corrupção quer sejam os prestadores do serviço público, quer sejam os cidadãos que se utilizam deles, apesar do caráter empírico baseado na experiência e concepção humanas, conduzirá ao objetivo de alterar procedimentos que por sua vez conduzirá à redução da corrupção. Identificada a causa da corrupção e promovendo alterações na estrutura de forma a coibir a corrupção, demonstrando à população que o combate à corrupção faz parte da agenda do governo, farão com que os índices de corrupção mesmo que sejam difíceis de mensurar venham a ser reduzidos.

Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos: para melhorar o desempenho dos seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo os seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos. Este raciocínio tem levado governos a investirem no controle da corrupção para aumentar a sua eficiência. (SPECK, 2000a, p.5)

Apesar dos escândalos, o Brasil ficou em oitavo lugar em um ranking de 85 países que tiveram o seu grau de transparência do orçamento público analisado por uma ONG com sede em Washington.¹⁰ A transparência está ligada ao grau de informação dada à população. Se o governo não passa informação a corrupção recebe caminhos fáceis para transitar. "O Brasil divulga um relatório anual bastante abrangente sobre seus gastos, mas não lança um relatório semestral", diz a ONG. "Isso poderia ajudar em muito a fortalecer o acompanhamento público na implementação do orçamento." A partir desta notícia é possível afirmar que a transparência é o meio eficaz no combate à corrupção. O documento da International Budget Partnership (IBP) diz ainda que, apesar de a Constituição brasileira garantir o direito de informação ao cidadão, é necessária uma regulamentação adicional para tornar esse direito mais efetivo.

Por fim, uma solução prática para a corrupção no Brasil vem da proposta contida no documento do CLAD ¹¹abaixo transcrita:

"... o controle social traz estes benefícios somente se for baseado em sólidos mecanismos institucionais. Logo, a Reforma Gerencial do Estado deve criar instituições que incentivem a população a controlar o Poder público. Experiências neste sentido têm acontecido em várias partes do mundo, com os pais assumindo a co-gestão das escolas, os cidadãos dando notas aos serviços médicos, a criação de *ombudsman* para receber reclamações da população quanto à qualidade das políticas públicas e a escolha de integrantes da comunidade para participar de conselhos diretivos ou fiscalizadores dos mais diversos órgãos públicos. (CLAD, 1998, p. 36 e 37)

¹⁰ <http://noticias.uol.com.br/02/02/2009> - 12h59

¹¹ Este documento foi preparado pelo Conselho Científico do CLAD e aprovado na sua sessão de 14 de Outubro de 1998 pelo Conselho Diretor do CLAD, que é composto pelas máximas autoridades governamentais responsáveis pela modernização da Administração Pública e da reforma do Estado dos 25 países membros.

3 CONCLUSÃO

A Administração Pública brasileira possui orientações essenciais para a aplicação das normas. Os princípios da Administração Pública são encontrados de forma implícita e explícita na Constituição com eficácia jurídica e força da Lei. A legislação brasileira tem poder para correção das graves distorções ocorridas no âmbito da Administração Pública. Tais normas são o meio que o cidadão brasileiro dispõe para reconhecimento de sua própria cidadania.

A lei pura e simples, cuja hermenêutica muitas vezes depende de juristas com profundo conhecimento, ganhou uma normatização no nível do conhecimento dos cidadãos mais simples. A interpretação dos princípios da Administração Pública é de fácil compreensão e o respeito a estes princípios está diretamente atrelado à interpretação das demais normas legais. Ainda que as normas sejam seguidas à risca, que todas as formalidades sejam cumpridas, nem sempre o princípio da lei foi cumprido. Os princípios da lei servem para a análise de casos particulares e para trazer a abrangência que a lei não consegue proporcionar. Convém, contudo, lembrar que, observar os princípios da lei não significa ignorar a lei e não seguir as regras de interpretação de seus artigos. Há uma correlação estreita entre ambos.

A problemática não tem base na legislação. Suas causas depreendem de falhas e dificuldades na fiscalização. Os processos licitatórios regidos pelo Direito Administrativo podem ser auditados e apesar de não ser encontrada nenhuma ilegalidade ainda assim poderá ter imoralidade. Este é o caso de superfaturamento praticado por todas as empresas do ramo cujos orçamentos são equânimes, mas irreais. Em licitações de grande porte ou em licitação como mercado reduzido de participantes não se verifica uma concorrência entre participantes da licitação, mas uma cooperação mútua com preços e vencedores combinados.

Com o advento do Pregão Eletrônico a grande alteração destes procedimentos está na ausência de participação por parte da Administração Pública. Contudo a fiscalização e segurança no sistema ainda é uma questão a ser definida. A Administração nem sempre pode verificar se há união de empresas com o objetivo de burlar o caráter mais elementar da licitação que é a concorrência saudável e leal dos participantes. Apesar da irrelevância dos riscos decorrentes da falta de

segurança com a Tecnologia da Informação, o Pregão Eletrônico pode constituir um risco ao sigilo das propostas no processo licitatório, mas ainda assim o pregão é um avanço para a Administração Pública. (JUSTEN FILHO, 2005c p.. 228)

Algo há que pode e deve ser feito para que a mentalidade, que já faz parte do pensar negativo cotidiano de nossa sociedade, altere para uma visão positiva de que todos são responsáveis pela obediência às leis e seus princípios. Todos se traduzem em sociedade brasileira, tanto administração pública, quanto fornecedores e prestadores de serviço e a sociedade. Não há pesquisa ou medição, mas é impossível negar que a Administração Pública está num processo de aperfeiçoamento assim como a sociedade está cada vez mais participativa e exigente neste processo. Entre as propostas e empenhos já vistos na Administração atual, a que mais se destaca envolve o controle social com a participação da sociedade, fiscalizando, auxiliando, propondo mudanças, expondo suas necessidades e cobrando seus direitos.

Estudar sobre os princípios da Administração Pública e seus efeitos nos processos licitatórios aliados às notícias de corrupção possibilita uma visão ampla da problemática e das possíveis soluções. Parte da solução está na educação do povo e na fiscalização por parte dos órgãos de controle, como o controle interno, externo e a polícia.

Este trabalho proporcionou grandes descobertas de ações governamentais como o site www.bvc.cgu.gov.br cujo banco de dados tem como objetivo a divulgação de informações sobre corrupção e assuntos afins, estimular o controle social e o exercício da cidadania por meio da difusão do conhecimento.

4 BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio Weber; CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro. *Licitações e contratos: os negócios entre setor público e setor privado*. Disponível em: www.transparencia.org.br Acesso em 27/02/2009.

BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12/01/2009.

BRASIL. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. 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 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em 13/02/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Presidente do STJ: é preciso ampliar a porta de saída da Justiça*. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=89071 Acesso em 05/09/2008.

_____ *Transmissão ao vivo de julgamentos no Brasil é destaque na Conferência Mundial sobre Justiça Constitucional*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=102249>

BRASIL. Sítio da Controladoria Geral da União – CGU. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bvc.jsp>. Acesso em 27/02/2009.

CARMO, Suzana J. de Oliveira. *Serviço público: exigência de qualidade e eficiência "versus" adversidades do sistema*. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1528/Servico-publico-exigencia-de-qualidade-e-eficiencia-versus-adversidades-do-sistema>. Acesso em 12/02/2009.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*, 1998, 1 CD ROM.

ESTADÃO (Jornal) *Operação Parasitas foi ação do governo de SP*, diz Serra. São Paulo, 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/geral/not_ger270276.0.htm. Acesso em 26/01/2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005a.

_____ *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005b.

_____ *Pregão (Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)*. 4ª Ed., São Paulo: Dialética, 2005c.

Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666 de 21 de julho de 1993, com alterações posteriores/organização, notas e revisão por Renato Geraldo Mendes e Fabia Mariela De Biasi. – 16ª Ed. – rev.. atual. e ampl. – Curitiba: Zênite Editora, 2008.

LEME, Márcio Garcia Lauriano. *Ponto Jurídico: O princípio da moralidade e da probidade administrativa*. Minas Gerais, 2008. Disponível em:

<http://www.pontojuridico.com/modules.php?name=News&file=article&sid=188>.

Acesso em 23/12/2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MENDES, Renato Geraldo. *Lei de licitações e contratos anotada*. 3ª ed. ampl. rev. e atual. Paraná: Znt Editora, 1998.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 7ª ed. rev. atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

MUKAI, Toshio. *Licitações e contrato públicos*. 4ª ed. atual. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 1998.

NADÓLSKIS, Hêndricas. *Normas de comunicação em língua portuguesa*. 13ª ed. São Paulo: _____ 1987

OLIVEIRA, Giselle Cibilla Silva de. *O processo administrativo disciplinar como instrumento de concretização dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos e dos acusados*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1725, 22 mar. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11072> . Acesso em: 26/01/2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

QUERINO, Magda Maria de Freitas; BRÜGGER, Maria Teresa Caballero. Universidade Gama Filho. *Metodologia da pesquisa e da produção científica*. Brasília, Posead, 2007.

RAMOS, Albanir, *Contabilidade governamental introdução ao estudo do orçamento público*. 2006. 1 CD-ROM.

SANTANA, Ana Cristina de Souza. Disponível em:

http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/1907/principios_administrativos_aplicados_a_licitacao_publica. Acesso em: 12/02/2009.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo, Últimas Notícias – *Empresa é acusada de fraudar pregão eletrônico*, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=100114>. Acesso em 23/12/2008.

_____ *Governo de SP deflagra a Operação Parasitas*. São Paulo, 2008.

Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=100089> Acesso em 26/01/2009.

SCHAPER, Valério Guilherme. Faculdades EST, *Texto didático—ética*. Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em <http://ead.est.edu.br>. Acesso em 26.01.2009

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. *Princípios constitucionais da Administração Pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política*. Parte 1 (Publicada originalmente em Estudos Econômicos da Construção, SindusCon-SP, Vol. 2 - N° 3, 1997.)

SPECK, Bruno Wilhelm. *Os custos da corrupção*. Cadernos Adenauer. Konrad-2000a nº 10. Adenauer-Stiftung.

_____ *O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos - pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil*, 2000b, 1 CD ROM.

Universidade Gama Filho. *Construindo minha monografia*, Posead, 2008.