

**MORALIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO
COMBATE À CORRUPÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL (2011-2015).
PUBLIC MORALITY: CONSIDERATIONS ABOUT ANTI-CORRUPTION AND
ACCOUNTABILITY IN BRAZIL (2011-2015).**

Otávio Santiago Gomes da Silva¹

RESUMO: O debate sobre as questões envolvendo a corrupção no Brasil e a percepção do fenômeno pelos brasileiros vêm obtendo destaque na literatura contemporânea das áreas do Direito e da Ciência Política. O presente trabalho pretende analisar de que forma a moralidade administrativa serve ao combate à corrupção e *accountability* (prestação de contas) do Estado, como parte integrante na agenda anticorrupção desenvolvida no Brasil. A metodologia utilizada é de pesquisa exploratória e de investigação dos mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes de improbidade administrativa, previstos em lei e ampliados no período de 2011 a 2015. O objetivo, ao fim, é constatar o importante papel da moralidade administrativa como instrumento de combate à corrupção no país, embora haja entraves institucionais e de cunho político que impossibilitem a concretização efetiva do princípio constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Moralidade administrativa. Estado. Corrupção. *Accountability*.

ABSTRACT: The debate on the issues surrounding corruption in Brazil and the perception of the phenomenon by Brazilians have been highlighted in contemporary literature in the areas of Law and Political Science. This paper aims to analyze how public morality serves as an instrument to combat corruption and accountability of the State, as an integral part of the anti-corruption agenda developed in Brazil. The methodology used is exploratory

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Pós-graduado em Direito Público pela Verbo Jurídico Educacional. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Contato: otaviosgs@yahoo.com.br . <http://orcid.org/0000-0002-0896-4694>

research and investigation of the mechanisms of supervision and investigation of crimes of administrative improbity, provided by law and extended in the period between 2011 to 2015. The purpose, in the end, is to note the important role of administrative morality as an instrument to combat corruption in the country, although there are institutional and political obstacles that impede the effective implementation of the constitutional principle.

KEY-WORDS: Public morality. State. Corruption. Accountability.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema presente no Brasil em diversas épocas e contextos políticos: da monarquia à república, da instauração da ditadura à redemocratização, da governança por partidos de direita aos de esquerda. Atualmente, em meio aos chamados “escândalos político midiáticos” (LIMA, 2008), a imprensa, como ator que intervém na política brasileira, denuncia à sociedade as práticas corruptivas, como é o caso atual envolvendo a empresa brasileira Odebrecht. Contudo, antes mesmo do descortinamento, empresários do setor privado não escondiam a existência de relações ilícitas com o Estado, como se observa na citação de Marcos Otávio Bezerra, do ano de 1995:

Então o que é hoje a corrupção nesse país? Pergunta-se, em entrevista publicada no Jornal do Brasil, de 25/05/92, ao empresário Emílio Odebrecht. Ao que, em seguida, responde. “Eu acho que a sociedade toda é corrompida e ela corrompe. Hoje para o sujeito resolver alguma coisa, até para sair de uma fila do INPS, encontra seus artifícios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida” (BEZERRA,1995, p. 11).

A exposição do empresário revela o que analistas do fenômeno, como Avritzer e Filgueiras (2011) confirmam: a história brasileira esteve sempre associada aos escândalos de corrupção.

Corroborando com o fato, no início de 2017, a organização não-

governamental internacional (ONGI) Transparência Internacional (TI) divulgou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2016². De acordo com a TI, o Brasil ocupa o 79º lugar, com 40 pontos, subindo em dois (02) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2015 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2016), mas permanece ainda em posição desvantajosa. A escala de pontuação vai de zero (país muito corrupto) a 100 (país muito limpo).

Com intuito de combater a corrupção no país, passou-se a construir, no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal (1989), uma agenda anticorrupção, buscando-se *accountability* (prestação de contas) positivo do Estado perante sociedade. Nas palavras de Avritzer (2016):

Durante a democratização, começou a se estabelecer uma importante agenda anticorrupção, cujo momento principal foi o impeachment do ex-presidente Collor. Naquele momento, novos modelos de apropriação de recursos públicos se juntaram aos já conhecidos. Um padrão surgido nessa ocasião e que vem se mantendo é o da corrupção ligada ao financiamento de campanhas políticas. Todos os principais governos no Brasil, de FHC a Lula e Dilma, sofreram acusações a esse respeito (AVRITZER, 2016, p. 17-18).

Como medidas integrantes do pacote anticorrupção, muitas leis são promulgadas ao longo do tempo, sejam elas de autoria do Legislativo ou do Executivo, sejam de iniciativa popular. Consta-se um avanço legislativo por meio da tipificação e punição com mais rigor aos crimes relacionados ao desvio de dinheiro público, como exemplo, tem-se a Lei 12.527/11, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011); a Lei 12.846/13, lei anticorrupção (BRASIL, 2013a); a Lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b), a lei da colaboração premiada e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (BRASIL, 2014).

² O IPC é um índice construído a partir de pesquisas que medem a percepção dos políticos e dos funcionários públicos nos países analisados pela TI. Dentre os organismos de fomento estão o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, disponibilizando pesquisas qualitativas, as quais são convertidas em várias escalas quantitativas. Além do financiamento por setores econômicos no cenário internacional, o índice tem revelado certa parcialidade, uma vez que a escala de percepção da corrupção em muitos países está relacionada ao papel e à presença da mídia nessa esfera política, o que interfere na opinião das pessoas entrevistadas sobre o fenômeno.

O alargamento legislativo, dessa forma, busca um *accountability* social do Estado, por meio de uma prestação de contas e de uma transparência das instituições políticas. Como almeja a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 37, *caput*, são princípios explícitos da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e diante deles, deve haver obediência e medidas de prevenção e repreensão em caso de descumprimento.

Nesse sentido, o presente trabalho sugere o seguinte problema de pesquisa: de que forma a moralidade administrativa serve de instrumento ao combate à corrupção e *accountability* no Brasil?

O marco temporal adotado será o período após a vigência da lei de acesso à informação (2011) até 2015, analisando a construção da agenda anticorrupção, por meio dos mecanismos de fiscalização previstos em lei. Ademais, o lapso temporal escolhido deu-se também em razão da relevância das leis promulgadas – após a lei compra de votos (1999) e da ficha limpa (2010), com a de transparência (2011), anticorrupção (2013) e colaboração (delação) premiada (2013).

A relevância do trabalho se dá na medida em que o tema da moralidade administrativa e da corrupção são de extrema importância para o Direito e para Ciência Política. Analisar a construção da agenda anticorrupção, tendo como ponto de partida os princípios administrativos constitucionais, aprimorados ao longo da história política contemporânea brasileira, e os reflexos que isso traz para a sociedade e ao recente modelo democrático, faz-se necessário e útil no contexto nacional, principalmente diante do momento atual em que se encontra o país.

O estudo sobre as questões envolvidas na construção da agenda anticorrupção apresenta originalidade, uma vez que as referências encontradas, até então, para o trabalho apenas oferecem uma perspectiva preponderantemente negativa da situação política brasileira, sem questionar o teor e de que forma são construídas as medidas de combate³.

³ Em consulta ao site www.scielo.br, por meio da pesquisa de artigos e periódicos por assunto "corrupção", foi possível localizar inúmeros trabalhos sobre o tema, destacando-se, em grande maioria, pela análise da relação entre a corrupção e a burocracia estatal, corrupção e empresas privadas, mídia e corrupção, além do fenômeno associado às eleições, aos partidos e à compra de votos.

Importante, assim, analisar os pontos positivos da fiscalização e controle dessas práticas no Brasil, sem, contudo, deixar de identificar aqueles que desvirtuam a erradicação do fenômeno, ameaçando, ainda mais, o modelo de democracia vigente no país. Como se sabe, atualmente, ao mesmo tempo em que o setor privado e os meios de comunicação repudiam práticas corruptivas e demonstram apoio ao pacote lançado pelo Ministério Público Federal (MPF) sobre as 10 medidas contra corrupção (DEZ MEDIDAS, 2016), descortinam a intenção em apontar a culpa ao Estado, enfraquecendo-o em poder e em legitimidade.

O artigo propõe, assim, lançar um novo olhar sobre a questão da moralidade administrativa como instrumento de combate à corrupção e *accountability*, embasada na análise exploratória e documental legislativa no Brasil (2011-2015). É iminente a necessidade de tratar do tema com cautela e aprofundamento, a fim de oferecer um conhecimento acadêmico desvinculado de “achismos” e de “opiniões” formadas meramente por jornalistas de TV aberta.

1 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

1.1 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagrou no artigo 37, *caput*, os princípios constitucionais implícitos da administração pública – direta e indireta de qualquer dos Poderes do Entes Federados – como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e eficácia. Nas palavras do consagrado autor administrativista, Hely Lopes Meirelles:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo [...]: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; o os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pela art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.1.99. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos (MEIRELLES, 2016, p. 91-92).

O administrador público, embasado nos princípios que regem a Administração, deve obediência e atuação nos limites da lei. Como destaca Oliveira (2007), no exercício dessa função administrativa, o Estado é quem exerce a atividade heterogênea de atendimento das finalidades outorgadas pela lei e, quando as descumpre (legalidade), engendra não só a produção de atos, mas também de fatos jurídicos.

No que tange à moralidade administrativa, é possível destacá-la como um princípio em que a Administração e seus agentes tem o dever de atuação em conformidade com os princípios éticos. Nas palavras de Celso Bandeira de Mello (2013), a noção de moralidade compreende os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, ou seja, Administradores devem agir perante os administrados com sinceridade e lhanza.

De acordo com Pedro Lenza, constitucionalista da atualidade, o conceito do princípio exige mais adjetivos, uma vez que Administração Pública deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética (LENZA, 2012). No mesmo sentido, Meirelles:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do "bom administrador", que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, "é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum". Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, *nos seus efeitos* (MEIRELLES, 2016, p. 97).

Di Pietro (2017) alerta, contudo, que nem todos os autores do direito administrativo aceitam a existência desse princípio, entendendo que o conceito de moral administrativo seja vago e impreciso. A Autora chega a indagar se é possível identificar o princípio da legalidade com o da moralidade:

Em face do direito positivo brasileiro, a resposta é negativa. A Constituição de 1967, no artigo 84, V, mantido como artigo 82, V, na Emenda Constitucional nº1, de 1969, considerava como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a improbidade administrativa; e a Constituição de 1988, além de repetir aquela norma do artigo 85, V, faz um avanço, ao mencionar, no artigo 37, *caput*, como princípios autônomos, o da legalidade e o da moralidade, e, no §4º do mesmo dispositivo, punir atos de improbidade com 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 (DI PIETRO, 2017, p. 107).

Importante destacar também que a moralidade administrativa é diversa da moral ética que os cidadãos devem ter (ou pelo menos se espera que tenham) em sociedade. De acordo com Marinela (2014), enquanto a moralidade comum preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a administrativa é composta, além de correção de atitudes, por regras de boa administração, interesse do povo, bem comum, sendo assim, “moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador” (2014, p. 39).

Ainda, Carvalho Filho (2015) afirma que a finalidade do Constituinte, ao inserir a moralidade dentre os princípios administrativos, é coibir atos imorais e não probos no âmbito da Administração. Contudo, afirma ser necessário, antes tudo, que sejam imbuídos os administradores de um “espírito público” (2015, p. 22) para tal mandamento seja efetivamente cumprido.

1.2 PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, A LEI 8.492/92 E OUTROS DISPOSITIVOS

De início, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagrou uma ação constitucional em defesa da moralidade administrativa, qual seja, a Ação Popular. Prevista no artigo 5º, LXXIII, o instrumento judicial é exemplo do exercício do direito da soberania e de participação do cidadão na vida pública do país. Assim, é viabilizado ao cidadão o controle de legalidade dos atos administrativos, impedindo lesividades e fazendo valer seu direito subjetivo a um governo probo e desprovido de corrupção e desonestidade (MASSON, 2015).

Avançando, a Lei 8.492/92 (BRASIL, 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, trata, em suma, da (im)proibidade administrativa. Assim, não há como afastar a legislação dos princípios constitucionais administrativos, em especial da moralidade. Nas palavras de Meirelles:

Os regimes jurídicos modernos, como a Lei 8.112/90, art. 116, impõem uma série de deveres aos servidores públicos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos. A Lei de Improbidade Administrativa,

de natureza nacional, diz que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os *deveres* de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (cf. Lei 8.429/92, art. 10, *caput*), as quais, para serem punidas, pressupõem que o agente as pratique com a consciência da ilicitude, isto é, dolosamente (MEIRELLES, 2016, p. 585).

Apesar da lei em questão versar sobre a (im)probidade administrativa, como já dita, a moralidade é um princípio intimamente ligado com o primeiro. Como destaca Di Pietro (2017), não é uma tarefa simples distinguir moralidade administrativa de probidade administrativa. Nesse sentido:

A rigor, pode-se dizer que expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei, é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

[...] Concluindo: a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem, como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma faz hipóteses de improbidade definidos em lei (DI PIETRO, 2017, p. 1003-1006).

Além da Lei 8.492/92, no âmbito administrativo há a lei de licitações (Lei 8.666/93) e lei do processo administrativo (Lei 9.784/99). Posteriores à lei de improbidade administrativa, os referidos dispositivos estão no rol contemplativo da proteção da moralidade e da probidade administrativa. Nas palavras de Meirelles, a Lei 9.784/99 "consagra o princípio da *moralidade administrativa*, dizendo que ele significa 'atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé' (cf. art. 2º, parágrafo único, IV)" (2016, p. 97), enquanto na lei de licitações:

[...] a probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei incluiu dentre os princípios específicos da licitação (art. 3º), naturalmente como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam. A probidade na Administração é mandamento constitucional (art. 37, §4º), que pode conduzir 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" (MEIRELLES, 2016, p. 321).

Por fim, Marçal Justen Filho (2016), ao falar sobre os princípios da licitação, acrescenta que deve ser - a semelhança dos contratos administrativos - norteadas pela honestidade, seriedade e boa-fé, traduzindo-se nos princípios da moralidade e probidade, tanto do agente da Administração Pública, quanto dos próprios licitantes.

Dessa forma, fica claro, pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apresentados (julgados como os mais importantes dentre outros), que a moralidade administrativa é um princípio constitucional brasileiro de extrema importância para o controle das atividades administrativas e seus agentes.

2 CORRUPÇÃO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 CORRUPÇÃO E MECANISMOS DE COMBATE

Primeiramente, importante destacar o conceito de corrupção e as diversas interpretações que assume conforme o período histórico e ideológico do qual seja extraído. Maquiavel define corrupção política como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum. Em Hobbes, a distinção entre o público e o privado é insuficiente, já que na monarquia (regime preferido por ele), não haveria distinção entre o primeiro e o último. Rousseau, diferentemente, tem na noção de corrupção a ideia de destruição da vontade soberana expressa no contrato social.

Autor do século XX, o antropólogo social Marcos Otávio Bezerra entende que "a corrupção não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento de seu 'desenvolvimento' - como sugerem teorias evolucionistas ou modernizantes" (1995, p. 12), uma vez que está presente nas formações sociais das mais distintas.

Com isso, a respeito do tema, o autor apresenta quatro tipos de definições para a corrupção, a depender do enfoque adotado:

Num ensaio preparado como introdução para uma coletânea, Heidenheimer (1970) reúne em três tipos básicos as definições mais frequentemente utilizadas pelos estudiosos. São elas: primeiro, a definição centrada no ofício público - também chamada definição legalista; desse ponto de vista, existe corrupção quando há o

desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para outros. Segundo, a definição centrada no mercado; o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal (definição que tem servido de base para as análises economicistas sobre a corrupção). E, em terceiro lugar, a definição centrada na ideia do bem público; neste caso, uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. [...]. Uma alternativa a estas definições foi proposta por Gibbons (1990). Partindo da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público, argumenta que a definição baseada na opinião pública constitui um quarto tipo (BEZERRA, 1995, p. 13-14).

Na contemporaneidade, autores como Avritzer e Filgueiras (2011), acreditam que a compreensão do conceito de corrupção necessita constante reforma. Para Filgueiras (2011), não é possível descrever com precisão uma teoria política da corrupção, uma vez que não há um consenso, no mundo ocidental, sobre o conceito estante a respeito do tema. Assim, para a construção de uma concepção do que ela seja, é necessário um estudo a respeito das demais teorias políticas e do contexto histórico.

O conceito de corrupção, assim, por ser elástico e ilimitado, pode ser concretizada, em suma, como a subversão do interesse público pelo interesse privado. Nas palavras de Miguel (2014):

O conceito de "interesse" é central para a ciência social e particularmente complexo. Albert Hirschman (1979[1977]) faz uma erudita e fascinante reconstituição dos usos do "interesse" no pensamento europeu, desde seu surgimento como "interesse de Estado", sua expansão para abranger também os agentes privados e, enfim, o movimento pelo qual a "paixão dos bens e do dinheiro" perde seu caráter de "paixão" e torna-se o interesse por excelência, não apenas racional como capaz de moderar as outras paixões (MIGUEL, 2014, p. 241).

Diante da definição do conceito, destaca-se na agenda anticorrupção do Brasil, os mecanismos de combate à corrupção, que podem se caracterizar desde instituições fiscalizatórias até leis anticorrupção que visem à responsabilização e a punição dos corruptores.

Para uma melhor definição, estudiosos da filosofia política, como Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011) destacam a existência de mecanismos de controle da corrupção divididos entre horizontais e verticais. Quanto aos mecanismos horizontais, a forma de combate seria exercida pela prevenção e por atores internos, participantes do processo político. Por outro lado, a prestação de contas vertical seria externa ao Estado,

tendo como atores importantes a imprensa (disseminação das práticas corruptivas) e a sociedade civil (participação e novos espaços institucionais).

Nesse sentido, como mecanismo de combate à corrupção, estão as leis, que buscam um fim último de moralidade e probidade, tanto na Administração Pública, quanto fora dela. Houve, como já exposto, um avanço legislativo, após a promulgação da Constituinte, com a Lei 9.840/99, lei da compra de votos (BRASIL, 1999); a Lei Complementar 135/10, lei da ficha limpa (BRASIL, 2010); a Lei 12.527/11, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011); a Lei 12.846/13, lei anticorrupção (BRASIL, 2013a); a Lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b) e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (BRASIL, 2014).⁴

Além disso, no Brasil tem-se como instrumentos de controle o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), órgãos de fiscalização, executando as mais diversas funções no combate à corrupção. Quanto à CPIs, Fernando Filgueiras destaca a função importante das comissões, uma vez que não restringe seu controle apenas aos Poderes Executivo e Judiciário, estendendo ao próprio Legislativo. Contudo, o autor alerta que “como a motivação é política, normalmente as CPIs extrapolam os procedimentos jurídicos, submetendo-se mais à lógica dos escândalos políticos do que às questões dos fatos determinados” (FILGUEIRAS, 2008, p. 561).

Assim, diante dos mecanismos de combate à corrupção, inseridos na agenda anticorrupção, e nessa busca pela moralidade, é possível vislumbra-se caminhos diversos. De acordo com Céli Pinto, há duas respostas para a repressão por meio dessas medidas:

[...] é possível combater a corrupção combatendo a corrupção? Sim e não, respostas contraditórias num primeiro momento. Sim, pelo efeito-demonstração que o combate à corrupção proporciona, pelo debate que faz emergir na sociedade, pelo protagonismo do Ministério Público e da própria sociedade civil. Não, porque a corrupção é efeito de condições prévias à própria corrupção. Ou seja, a origem da corrupção não está na existência de homens e mulheres corruptos, mas nas condições de existência dadas para que ela se realize (PINTO, 2011, p. 128-129).

⁴ Por meio de pesquisa exploratória de legislação no site da Casa Civil (PORTAL DE LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 2017) pelo termo “corrupção”, pode-se constatar vigentes, desde o Código Penal (BRASIL, 1940), 26 Decretos e nove Leis que versam sobre o tema, seja tipificando condutas ou majorando penas, seja incorporando convenções internacionais ao texto constitucional.

Com isso, da análise do conceito de corrupção e dos mecanismos de controle/combate, sejam horizontais, sejam verticais, passa-se ao conceito de *accountability*.

2.2 ACCOUNTABILITY

A tradução de *accountability* admite variados significados. Contudo, para maioria dos teóricos da filosofia política, a palavra pode ser entendida, em sentido amplo, como prestação de contas. Enrique Peruzzotti traduz por meio de duas dimensões:

A noção de prestação de contas encerra uma dimensão legal e política. A dimensão política do conceito se refere à capacidade da cidadania para fazer com que as políticas governamentais reflitam suas preferências. Um governo presta contas se os cidadãos possuem mecanismos efetivos para fazer executar suas demandas e sancionar aquelas administrações que não ouvem seus reclames políticos. [...]
A dimensão legal do conceito, que é a que nos interessa particularmente quando tratamos do problema da corrupção, refere-se àqueles mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações de funcionários públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional. [...]. Para que a dimensão legal da prestação de contas se efetive, é necessário que existam agências estatais com capacidade efetiva de fiscalização e sanção. Estas agências podem ser órgãos funcionalmente especializados no exercício da prestação de contas (controladorias, auditorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção, defensorias etc.), ou instituições cuja atividade principal não seja a prestação de contas, posto que cumprem uma variedade de funções, mas que intervêm na manutenção dos procedimentos constitucionais e das eis (Congresso e Poder Judiciário) (PERUZZOTTI, 2008, p. 477-479).

Nesse sentido, a prestação de contas estatal faz parte da agenda anticorrupção também como um mecanismo de controle, principalmente na dimensão legal, por meio de instituições fiscalizatórias, como hoje estão caracterizados o Tribunal de Contas e Controladoria-Geral da União (CGU). Tais órgãos, ao mesmo tempo que servem ao combate das práticas corruptivas, auxiliam o Estado na tarefa de prestar contas aos cidadãos. Nas palavras de Céli Pinto:

Portanto, a presença do Estado atuando no combate à corrupção não decorre apenas de uma reação à mídia e à sociedade civil, é uma necessidade do próprio Estado construir formas de autoproteção. Se a corrupção, como ensina Bobbio, tem, em alguns casos, certo nível de funcionalidade, na maioria deles, principalmente de grande monta, é altamente prejudicial (PINTO, 2011, p. 130).

Além disso, o Poder Judiciário, instituição de destaque atualmente da agenda anticorrupção, executa também o papel de prestador de contas, uma vez que possui capacidade fiscalizatória e de aplicação de sanções aos cidadãos. Assim, sendo esse poder essencial nas democracias modernas, "não se pode perder de vista o debate sobre natureza administrativa e os processos de *accountability* necessários para a sua real democratização" (AVRITZER et al., 2013, p. 21).

Enrique Peruzzotti destaca a importância do *accountability* quando se trata de temas delicados como a corrupção:

No amplo leque de demandas por maior prestação de contas, a corrupção governamental aparece como um dos temas mais recorrentes. Existe um interessante debate acerca das diversas formas que pode adotar um controle da corrupção, assim como um consenso generalizado de que o fortalecimento dos mecanismos anticorrupção efetivos é uma das tarefas pendentes da etapa de melhoramento da qualidade institucional das novas democracias (PERUZZOTTI, 2008, p. 477).

Fernando Filgueiras (2011), por outro lado, apresenta o significado de *accountability* como transparência, abordagem comumente associada ao primeiro conceito. Nas palavras do autor:

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. [...] O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Além disso, Filgueiras (2011) afirma que, diante dos casos de corrupção e do clamor pela moralização da política, a transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*. Contudo, alerta que "o problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas, pois elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência" (2011, p. 83).

Com isso, em face à dificuldade de tradução exata do conceito de *accountability* e dos perigos de associá-lo a outros termos, é essencial analisá-lo como mecanismo de controle - seja ele horizontal, vertical ou social - na construção da agenda anticorrupção e o papel do Estado como prestador de contas aos cidadãos, além do envolvimento (pouco ou muito transparente) dos atores, interesses e instituições na estruturação dessas medidas combate à corrupção. Miguel resume a questão do *accountability* de forma exemplar:

Antes de mais nada, cabe observar que autorização e *accountability* se impõe pela exigência que existam mecanismos que permitam o controle de representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da "boa vontade" ou da "boa fé" dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de *mecanismos institucionais* que impeçam a usurpação do poder – daí a ideia de *checks and balances*, de mecanismo de controle, de desconcentração do poder (MIGUEL, 2014, p. 258).

Por fim, dos conceitos expostos, é possível verificar a importância da *accountability* do Estado e do papel que exerce na busca pela moralidade administrativa, prestando contas e apresentando transparência das instituições perante à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das discussões apresentadas, verificou-se que a agenda anticorrupção – mecanismos de combate à corrupção e *accountability* - no Brasil apresentou um alargamento desde a promulgação da Constituição Federal. A moralidade administrativa, como princípio constitucional, é buscada por meio de uma legislação endurecida e da criação de instituições fiscalizatórias e investigatórias.

A legislação brasileira, importância extrema na agenda anticorrupção, como já destacado, avançou no país após o período de consolidação democrática⁵. Dentre as leis anticorrupção destacam-se a Lei 9.840/99 (Compra de Votos), a Lei Complementar 135/10

⁵ No período que antecede a Constituição Federal de 1988, na legislação brasileira a palavra corrupção apenas constava no Código Penal (BRASIL, 1940), no título referente aos crimes contra a Administração Pública. Para fins eleitorais, o primeiro instrumento de combate à corrupção foi a Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999, a chamada Lei da Compra de Votos (BRASIL, 1999).

(Lei da Ficha Limpa), a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e Lei 12.850/13 (Colaboração premiada). Como afirma Avritzer (2016), com a Constituição de 1988, houve a criação de novos mecanismos de combate à corrupção.

Nesse sentido:

Ainda nos 1960, era possível ganhar eleições no Brasil com o slogan informal “rouba, mas faz”. Mesmo nos anos 1970, histórias sobre a corrupção e a certeza da impunidade faziam desta uma prática completamente instituída no sistema político. Mas a Constituição de 1988 e a criação de alguns novos formatos institucionais começaram a virar o jogo. A nova lei orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) permitiu-lhe interromper obras com suspeitas de infração. A criação da Controladoria-Geral da União, em 2002, e a sua ampliação posterior possibilitaram a correção de erros da administração pública antes que eles se tornassem irreversíveis. A Polícia Federal (PF), fortemente reaparelhada no governo Lula, começou a realizar operações integradas que apresentaram excelentes resultados no combate à corrupção. Ainda assim, é difícil avaliar os avanços no combate à corrupção ocorridos em 1988 (AVRITZER, 2016, p. 83).

No mesmo sentido, Koerner e Schilling (2015) confirmam a expansão da agenda anticorrupção:

Do ponto de vista institucional, desde 1998 vê-se uma tendência geral de fortalecimento do papel das instituições públicas na regulação das relações sociais. Ela compreende o fortalecimento das instituições judiciais e de outros setores da administração pública, uma vez que aumentou o número de funcionários, melhoraram suas condições de trabalho e a capacidade e qualidade dos serviços. As tendências foram acentuadas após 2003, com a ampliação das possibilidades de ação das instituições públicas, acompanhada pelo aumento também das suas tensões internas e da polarização externa (KOERNER e SCHILLING, 2015, p. 81).

A moralidade administrativa dessa forma, na ampliação da agenda anticorrupção no Brasil, concretizou-se como instrumento de combate à corrupção, ou mais precisamente, à imoralidade e à improbidade estatal. A legislação foi enrijecida com a lei que viabilizou a transparência das contas públicas (Lei 12.527/11), a que permitiu a responsabilização das pessoas jurídicas por crimes contra administração (Lei 12.846/13), a que oportunizou o instituto da colaboração premiada, hoje chamada de delação premiada (Lei 12.850/13), além da que concedeu autonomia nas investigações pela Polícia Federal (Lei 13.047/14).

Por outro lado, percebe-se que, apesar do alargamento legislativo, apenas a criação de leis não é suficiente. Além da exigência da moralidade administrativa por meio da

legislação, as instituições devem certificar-se do cumprimento. Nesse sentido:

Os crimes de corrupção da pessoa física, previstos no Código Penal, quase não têm aplicação, pois a base investigatória é fraca e desaparelhada. Elevar a pena e transformar o tipo penal em hediondo poderia atemorizar alguns corruptos, possivelmente os menos experientes, mas os tarimbados nem se abalariam, pois se na impunidade (NUCCI, 2015, p. 12).

Em sentido semelhante, Céli Pinto afirma que existem políticos corruptos que devem ser punidos na forma da lei, de maneira exemplar, mas, no entanto, "que o fenômeno tem raízes mais profundas que não se esgotam numa espécie de caça ao corrupto" (2011, p 137).

Além disso, ainda mais grave, são as medidas propostas atualmente pelos atores e instituições com o falso véu de combate à corrupção e que escondem interesses que lesam o Estado e abalam as estruturas da democracia há poucas décadas consolidada. Céli Pinto, ao falar da banalidade da corrupção, alerta:

[...] há um equívoco muito grande em reduzir os problemas econômicos e sociais do país à corrupção, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma das fortes economias do mundo. Tal operação constitui-se em um claro deslocamento discursivo, que constrói dois lados, o dos corruptos e dos honestos, apagando um conjunto importante de diferenças e antagonismos que dão suporte ao tecido social tal qual ele se apresenta (PINTO, 2011, p. 136).

O presente trabalho, assim, propôs estabelecer uma relação entre o Direito administrativo e a política contemporânea, discutindo de que forma a moralidade administrativa serve como instrumento de combate à corrupção e de *accountability* estatal. Como foi possível perceber, no Brasil, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional fortaleceram a agenda anticorrupção no país no período de 2011 a 2015, prezando pela questão da probidade administrativa, exigindo deveres e punindo os agentes e os cidadãos a serviço do Estado (servidores, empregados e agentes políticos). Contudo, fica crítica de que, apesar do alargamento legislativo e do fortalecimento das instituições, necessita o Estado reservar atenção e mobilizar seus atores a legislarem, como muito recentemente o fez com a Lei 12.846/13, objetivando responsabilização clara e específica do setor que atualmente mais desgasta a democracia: a iniciativa privada. Dessa forma, será possível, pouco a pouco, concretizar o real sentido de moralidade

administrativa nos setores público e privado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505-510.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez. e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 8492, 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 13.047, de 02 de dezembro de 2014. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 13.047, de 02 de dezembro de 2014. Altera as Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade

administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016. List maintained in te Table of Results. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2016#results-table>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

DEZ MEDIDAS. Novo site da Campanha **10 Medidas contra a Corrupção** do Ministério Público Federal, lançado em 22 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 05 mai. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30 ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 mai. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 559-563.

FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 151-162.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo** [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KOERNER, Andrei; SCHILLING, Flávia. O direito regenerará a República? Notas sobre

política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora. In: CRUZ, Sebastião Velasco e, KAYSEL, André, CODAS, Gustavo (orgs.) (2015). **Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/Direita%20volver%20Final.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Venício Artur de. Mídia. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 527-533.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O pressuposto lógico do ato administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 12, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/revistas-eletronicas>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477-483.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL. Pesquisa simples por termo: "Corrupção". Disponível em:

<<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>>. Acesso em: 05 mai. 2017.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

SILVA, Otávio Santiago Gomes da. *Moralidade administrativa: considerações a respeito do combate à corrupção e accountability no Brasil (2011-2015)*
Data de submissão: 14/08/2017 | Data de aprovação: 05/05/2018

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

SILVA, Otávio Santiago Gomes da. *Moralidade administrativa: considerações a respeito do combate à corrupção e accountability no Brasil (2011-2015)*. In: *Revive - Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 275-295, jan./jul. 2018.