

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – Mestrado e Doutorado
Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas
de Inclusão Social
Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo

Lucas Reckziegel Weschenfelder

A Lei de Improbidade Administrativa enquanto instrumento de
prevenção e enfrentamento à corrupção na sociedade de
riscos brasileira

Santa Cruz do Sul
2018

CIP - Catalogação na Publicação

Weschenfelder, Lucas Reckziegel

A lei de Improbidade Administrativa enquanto instrumento de prevenção e enfrentamento à corrupção na Sociedade de Riscos brasileira / Lucas Reckziegel Weschenfelder. – 2018.

166 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Administração pública. 2. Corrupção. 3. Improbidade administrativa. 4. Corrupção administrativa. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Lucas Reckziegel Weschenfelder

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE
PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE DE
RISCOS BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul
2018

Lucas Reckziegel Weschenfelder

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE
PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE DE
RISCOS BRASILEIRA**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal
Professor Orientador – UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor Examinador – UNISC

Dr. Fábio Roque Sbardelloto
Professor Examinador

Santa Cruz do Sul
2018

AGRADECIMENTOS

O ciclo do curso de mestrado em Direito aponta ao seu período derradeiro: a defesa da dissertação. Este ciclo, o qual não se encerra com este trabalho final, mas, sim, que representa um eterno recomeço, de inserção em assuntos tão ricos que me foi proporcionado despendar tempo, em aulas e leituras, não seria o mesmo sem as pessoas as quais compartilhei momentos e experiências.

Agradeço aos meus pais, pelo apoio e perseverança, em uma vida que possui inúmeras realidades, vistas e sentidas, muitas vezes, apenas por quem as vivencia;

Agradeço à minha namorada, Nathalia, que esteve comigo em todos os momentos, dentre eles os de angústia e os de pura felicidade. O nosso companheirismo realça as belezas e o cômico da existência! Tu me fazes melhor!

Agradeço à minha família, que nas idas e vindas de minha vida sempre esteve presente, nos almoços, aniversários e convívio. Quando digo família, englobo tanto os de sangue, como os quais que entraram na minha vida, e que me receberam de braços abertos para compartilhar as suas próprias.

Agradeço aos amigos, pelos momentos de irmandade e cumplicidade, em termos que estes, sem titubeio, fizeram esta caminhada, com seus percalços, chegar ao fim, com o sentimento de que o processo de crescimento iniciado com o curso transformou-me em uma pessoa melhor.

Agradeço aos colegas de curso, pelas conversas, risadas e experiências trocadas, em meio ao processo de estudo, compatibilizado com família, amigos e trabalho. Espero (ree)encontrá-los em outras e inúmeras situações. Vocês todos estarão em minha memória para sempre.

Agradeço aos professores do Programa, cujas paixões pelos temas abordados incutiram, em meu ser, o brio de buscar aperfeiçoar as minhas percepções; em, enfim, Aude Saper, que carregarei para o restante da minha existência!

Agradeço, especificamente, ao professor Rogério Gesta Leal, pelos ensinamentos e orientações, objetivando concretizar o trabalho final, compartilhando a sua excelência e convicção em todos os estudos realizados; admiração profunda!

Agradeço, ao fim, a todas as pessoas que compõem o Programa, que sempre estiveram dispostas e me auxiliar a encontrar um livro, a informar particularidades

necessárias e a me receber, em via digital ou presencialmente, para esclarecer as mais diversas circunstâncias ocorridas, naturalmente, durante o curso.

Agradeço a todos, e desejo-lhes nada mais do que todas as felicidades possíveis! Muito obrigado!

Nenhum homem é uma ilha isolada; cada homem é uma partícula do continente, uma parte da terra; se um torrão é arrastado para o mar, a Europa fica diminuída, como se fosse um promontório, como se fosse a casa dos teus amigos ou a tua própria; a morte de qualquer homem diminui-me, porque sou parte do gênero humano. E por isso não perguntes por quem os sinos doam; eles doam por ti.

(DONNE, John. *Meditation XVII: Devotions upon Emergent Occasions*).

A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios. O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto. [...] Democracia é a vontade da lei, que é plural e igual para todos, e não a do príncipe, que é unipessoal e desigual para os favorecimentos e privilégios. Se a democracia é o governo da lei, não só ao elaborá-la, mas também para cumpri-la, são governo o Executivo e o Legislativo. [...] É axiomático que muitos têm maior probabilidade de acertar do que um só. O governo associativo e gregário é mais apto do que o solitário. Eis outro imperativo de governabilidade: a co-participação e a co-responsabilidade. [...] Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia, em participativa além de representativa. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais.

[...] A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. [...] Pela Constituição, os cidadãos são poderosos vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização.

A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora. [...] Não é a constituição perfeita, mas será útil, pioneira, desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina, na noite dos desgraçados. É caminhando que se abrem os caminhos. Ela vai caminhar e abri-los. Será redentor o caminho que penetrar nos bolsões sujos, escuros e ignorados da miséria. [...] Termino com as palavras que comecei esta fala: a Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar.

A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: - Muda para vencer! Muda, Brasil!

(GUIMARÃES, Ulysses. *Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988*).

RESUMO

A presente dissertação tem como tema a Lei de Improbidade Administrativa enquanto instrumento de controle sobre a Administração Pública no enfrentamento à corrupção. A delimitação do objeto relaciona-se ao corte institucional proporcionado pela Constituição Federal de 1988 e ao diálogo que essa legislação oportuniza, de garantia aos direitos fundamentais. O problema norteador forma-se do questionamento sobre a apreciação normativa e a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, na Sociedade de Riscos brasileira e no Constitucionalismo Contemporâneo, enquanto instrumento de enfrentamento à corrupção, a partir de estudo de caso, referente à jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça e seu impacto nas ações implicando prefeitos, julgadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, objeto preponderante do estudo empírico. O objetivo geral é perquirir a adequação da amplitude normativa da Lei de Improbidade Administrativa, principalmente em sua defesa aos princípios constitucionais formadores de um Bom Governo. Nos objetivos específicos, inquiriu-se os aspectos constitutivos da Sociedade de Riscos, observando-se de qual forma a corrupção vem sendo estudada, e se estes estudos coordenam-se com a normatividade da Constituição; após, analisou-se o histórico institucional e sociopolítico do Brasil, apontando-se seus déficits democráticos, necessitando-se a construção de uma ética e moral pública, onde os cidadãos devem ser chamados a participarem nos assuntos públicos, construindo-se as diretrizes da Sociedade, do Estado e da Administração Pública, estabelecendo um Bom Governo, este estudado na etapa seguinte; na última parte, examinou-se o quadro histórico da Lei de Improbidade Administrativa, seu alcance atual e a sua normatividade autônoma no sistema, finalizando-se na pesquisa jurisprudencial, empregando-se o método de estudo de caso. Os critérios foram preenchidos no instrumento de pesquisa do site do www.tj.rs.jus.br, na guia de Pesquisa de Jurisprudência: entre 1º de fevereiro de 2015 a 30 de dezembro de 2017; Tribunal: Tribunal de Justiça; Órgão Julgador: Todos; Relator/Redator: Todos; Tipo de Processo: Todos; Classe: Apelação; Referência Legislativa: Nenhum; Comarca de Origem: Nenhum; Assunto CNJ: Nenhum; Jurisprudência: Nenhum; Assunto: Nenhum; Palavras-chave: entre aspas, Improbidade Administrativa, Ação Civil Pública e Prefeito. Adotou-se o método científico de abordagem hipotético-dedutivo, partindo de premissas que se

consubstanciam no problema. O método de procedimento utilizado foi o monográfico, servindo de critérios para a ação de construção do conteúdo estudado. Optou-se pela técnica de pesquisa bibliográfica, levantando-se pesquisas nacionais e internacionais da área. Justificando-se a pesquisa, verifica-se que a corrupção, ao lado da desigualdade, forma um dos principais desafios a ser enfrentado contemporaneamente, em todas as esferas e relações, públicas e privadas, sendo certo que os seus efeitos nefastos atingem com maior profundidade os mais desiguais. Os resultados da pesquisa demonstram que a Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento de controle adequado ao cenário do Constitucionalismo Contemporâneo, principalmente quando na defesa dos princípios constitucionais, fazendo parte de uma política de Estado. Critica-se, derradeiramente, a dogmática instituída, a restrição do rol de legitimados para ingressar com a ação no Poder Judiciário, e a impossibilidade de manifestação de *amicus curiae*, afastando-se um fomento para haver um controle social mais robusto sobre a Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Bom Governo. Corrupção. Lei de Improbidade Administrativa. Sociedade de Riscos.

ABSTRACT

The dissertation has as its theme the Administrative Improbability Law as an instrument of control over the Public Administration in dealing with corruption. The delimitation of the object is related to the institutional cut provided by the Constitution of 1988 and to the dialogue that such legislation provides, guaranteeing fundamental rights. The guiding problem is the question of the normative appreciation and the incidence of the Administrative Improbability Law, in the Brazilian Risk Society and in the Contemporary Constitutionalism, as a tool to deal with corruption, based on a case study, referring to Superior Court of Justice's precedent and its impact on the actions involving mayors, judged in the Court of Justice of the State of Rio Grande do Sul, a preponderant object of the empirical study. The general objective is to assess the adequacy of the normativity of the Administrative Improbability Law, mainly in its defense of the constitutional principles that form a Good Government. In the specific objectives, the constitutive aspects of Risk Society were examined, observing in which way corruption has been studied, and if these studies are coordinated with the constitution; after analyzing the institutional and socio-political history of Brazil, its democratic deficits were pointed out, necessitating the construction of a public ethics and morality, where citizens should be called to participate in public affairs, building the guidelines of the Society, State and Public Administration, establishing a Good Government; in the last part, the historical framework of the Administrative Improbability Law, its current scope and its autonomous normativity in the system were examined, being finalized in the jurisprudential research, using the method of case study. The criteria were fulfilled in the research tool of the website www.tj.rs.jus.br, in the Research Guide of Jurisprudence: from February 1, 2015 to December 30, 2017; Court: Court of Justice; Judging Body: All; Rapporteur/Editor: All; Type of Process: All; Class: Appeal; Legislative Reference: None; Region of Origin: None; Subject CNJ: None; Jurisprudence: None; Subject: None; Keywords: between quotation marks, Administrative Improbability, Public Civil Action and Mayor. It was adopted the scientific method of hypothetico-deductive approach, starting from premises that substantiate in the problem. The procedure method used was the monographic, serving as criteria for the action of construction of the studied content. We opted for the technique of bibliographic research, raising national and international research in the area. Corruption, along with inequality, is one of the main challenges to be faced

in all spheres and relationships, public and private, although its harmful effects deepest the most unequal. The results of the research demonstrate that the Law of Administrative Improbability is an instrument of control adequate to the scenario of Contemporary Constitutionalism, especially when in the defense of the constitutional principles, being part of a State policy. Finally, it is criticized the institutionalized dogmatics, the restriction of the legitimized role to enter with the action in the Judiciary, and the impossibility of manifestation of *amicus curiae*, since it distances a foment to have a more robust social control on the Public Administration.

Keywords: Public Administration. Good Government. Corruption. Law of Administrative Improbability. Society of Risks.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 –	Acórdãos Selecionados	127
Gráfico 2 –	Votos: condenações e absolvições (111)	129
Gráfico 3 –	Necessário o dolo ou a má-fé para configuração de ato contra os princípios da administração pública	130
Gráfico 4 –	Incidência individualizada (63)	130
Gráfico 5 –	Dispositivos cominados (63)	131
Gráfico 6 –	Incidência totalizada e particularizada (69)	131
Gráfico 7 –	Menção ao posicionamento jurisprudencial majoritário (art. 11)	132
Gráfico 8 –	Raros eventos	133
Gráfico 9 –	Fundamentações absolutórias	134
Gráfico 10 –	Fundamentações absolutórias	135

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 SOCIEDADE DE RISCOS E CORRUPÇÃO: NOVOS DESAFIOS	18
2.1 Teoria dos Riscos: considerações iniciais	20
2.2 Patologias corruptivas na Sociedade de Riscos: a corrupção como um fenômeno filosófico, psicanalítico, sociológico, econômico, político, jurídico e suas instâncias teóricas	31
2.3 A convergência entre a governabilidade dos riscos e o rigorismo normativo constitucional	46
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO NO ÂMBITO DE UMA SOCIEDADE DE RISCOS	60
3.1 Configurações institucionais da Administração Pública no Estado Democrático de Direito brasileiro: raízes históricas e seu aspecto contemporâneo	61
3.2 A observância da moralidade e da ética pública na Administração Pública brasileira constitucional	73
3.3 A ideia de Bom Governo e o compromisso com a probidade administrativa	85
4 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA MORALIDADE E DA ÉTICA PÚBLICA EM FACE DA CORRUPÇÃO.....	98
4.1 A Lei de Improbidade Administrativa e o seu teor normativo amplo como importante mecanismo jurídico-político de enfrentamento a corrupção	100
4.2 Improbidade administrativa: conceito e possibilidades de incidência nos atos e processos administrativos.....	111
4.3 Análise exemplificativa das condições e possibilidades da Lei de Improbidade no combate a corrupção: um mapeamento baseado na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em casos envolvendo prefeitos	125
5 CONCLUSÃO	145

REFERÊNCIAS.....	152
------------------	-----

1 INTRODUÇÃO

É possível afirmar que a corrupção é um dos principais desafios a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas, ao lado da desigualdade, em seu sentido mais profundo. A corrupção, enquanto patologia social multifacetária manifesta-se em todas as relações, em esferas privadas e públicas, não sendo uma característica de apenas um âmbito específico. As consequências de seus efeitos, sem dúvidas, são nefastas, e atingem projetos políticos e sociais indispensáveis, os quais abarcam e reivindicam uma cooperação entre Estado e Sociedade, no sentido de se construir diretrizes para melhorar a vida de todos.

A Constituição de 1988 estatuiu uma república e um Estado Democrático de Direito, fazendo-se de centro normativo compromissório de transformação da dura realidade brasileira. De seus princípios e objetivos fundamentais compreende-se que o seu propósito é atingir a liberdade por intermédio da igualdade, se despreendendo a percepção da qual a Administração Pública precisa se reinventar, considerando as suas novas funções e parâmetros, passando a ser, também, mandatória a inclusão do povo nas deliberações sobre os assuntos públicos, fortalecendo-se a cidadania e a vida ativa, arquétipos importantíssimos para ter-se uma transformação social e, por claro, para se combater a corrupção.

Em uma introdução, que faz as vezes de um convite para a leitura do trabalho, deve-se estabelecer, ainda que sucintamente, as características essenciais de seu conteúdo, este qual, devendo-se apontar, representa uma contribuição singela para os estudos sobre o fenômeno da corrupção, e um comprometimento com a Constituição Federal de 1988.

O tema do trabalho, neste sentido, abarca a Lei de Improbidade Administrativa, tratando-a como um importante mecanismo jurídico-político em face da corrupção na Sociedade de Riscos brasileira, aparecendo no sistema em vieses de um controle sobre a atuação da Administração Pública e seus eventuais parceiros. Considerando que a sua manifestação mais expressiva acontece com o Poder Judiciário, onde este, atuando em modalidade de controle externo sobre as ações-decisões dos administradores públicos e demais servidores e participantes, evidente está que a sua operacionalidade visa garantir e promover os direitos fundamentais de todos, em uma dinâmica social e institucional muito complexa, derivada do que se entende sobre o Constitucionalismo Contemporâneo.

Tecidas estas considerações, onde a Lei de Improbidade Administrativa está empenhada em defender e a garantir os direitos fundamentais, previstos na Carta de 1988, demonstra-se que o estudo se concilia aos propósitos do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas. Ademais, verificando-se que esta legislação insere-se no cenário contemporâneo constitucional, de pluralidade e complexidade social e institucional, salienta-se que a pesquisa coordena-se com as linhas de pesquisa que norteiam o curso, notadamente no que se refere à linha de Constitucionalismo Contemporâneo. Destaca-se, além disso, que o trabalho ajusta-se à linha de pesquisa do professor orientador, a qual compreende o Estado, Administração Pública e Sociedade, na linha de Patologias Corruptivas, verificando-se que a construção teórica e pragmática a ser desenvolvida, sobre a corrupção, enquanto fenômeno social multifacetário, enfrentará os desafios que alcançam estas matérias.

O problema que embasa e fornece propósito ao trabalho, forma-se do questionamento sobre a apreciação normativa e a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, na Sociedade de Riscos brasileira e no Constitucionalismo Contemporâneo, enquanto instrumento de controle e enfrentamento da corrupção – perscrutando-se a indagação a partir de uma coordenação dialética entre postulados teóricos das ciências sociais, e incluindo-se, à guisa de impactos práticos, um estudo de caso relacionado com a jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça e sua influência nas ações de improbidade administrativa, envolvendo prefeitos, julgadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, objeto preponderante do estudo, tendo em consideração as possibilidades de apreensão oportunizadas por uma pesquisa empírica. Hipoteticamente, vislumbra-se a Lei de Improbidade Administrativa como um mecanismo jurídico-político que se constitui em uma parcela de uma política de Estado, de enfrentamento à corrupção, onde sua normatividade, ao dialogar com os princípios constitucionais, é apropriada ao sistema brasileiro, porque visa concretizar os postulados de probidade, moralidade, legalidade, eficiência, imparcialidade, publicidade, transparência, finalidade, motivação, fundamentação etc., os quais assistem na configuração de um Bom Governo.

Esta opção justifica-se, por observar-se que a corrupção ainda se espraia como um problema e entrave para se constituir melhores políticas e serviços,

especialmente no Brasil, onde um movimento democrático contra a corrupção é esperado e fundamentado na Carta Constitucional de 1988, e o estudo sobre o dito fenômeno pode auxiliar no aperfeiçoamento de controles que tenham a finalidade de enfrentá-lo, como o instituto da improbidade administrativa, devendo-se dar atenção, igualmente, sobre a sua incidência aos casos concretos, e averiguar de quais formas, no caso da Lei de Improbidade, os julgadores estão dando operacionalidade aos mecanismos existentes para enfrentá-la, especialmente no cotejo de responsabilização.

Relevante mencionar que o trabalho se estruturará em três capítulos, os quais se equiparam aos objetivos específicos que possibilitarão uma coordenação entre os temas abordados.

No primeiro capítulo pretende-se estudar os elementos constitutivos da atual Sociedade de Riscos brasileira, focalizando-se nesta teoria sociológica, a fim de se abstrair que as relações sociais na contemporaneidade escapam dos tradicionais mecanismos normativos de coordenação e manutenção de expectativas, em termos que a corrupção é uma patologia que se insere na dinâmica desse cenário, devendo ser estudada de forma interdisciplinar, considerando-se que ela é um fenômeno filosófico, sociológico, econômico, político, psicanalítico e jurídico.

Sobre o segundo capítulo, evidencia-se um estudo acerca da formação do Brasil, enquanto corpo político, institucional e administrativo, demonstrando-se que a tradição do país situa-se em níveis de entraves para a consolidação dos mandamentos constitucionais, especialmente os voltados à Administração Pública. Ademais, intenta-se assentar algumas diretrizes teóricas que a nova Administração Pública constitucional reclama, para se construir uma ética e moral pública autênticas, em vias de construção de estruturas discursivas e participação nos assuntos públicos, máximas consentâneas à Constituição e a suas novas dinâmicas institucionais e burocráticas. Objetiva-se, ademais, estudar o que seria o Bom Governo, e a sua multifacetária coordenação normativa, a qual pode ser empregada para a construção de políticas e serviços ótimos, e também como formatação institucional para o enfrentamento à corrupção e, particularmente, à improbidade.

Com o terceiro capítulo se buscará fazer uma análise direcionada à (im)probidade, envolvendo um estudo sobre o quadro histórico da Lei de Improbidade e sobre o seu teor e alcance atual. Após, planeja-se demonstrar a sua autonomia normativa e a sua importância no sistema, ao dialogar com muitos outros

postulados constitucionais e infraconstitucionais. Almeja-se, por fim, com uma análise exemplificativa, a partir de casos implicando prefeitos, julgados no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, verificar a incidência quantitativa da referida legislação e, observar, precipuamente, de quais formas os decisores estão fundamentando no cotejo de responsabilidade por atos ímprobos atentatórios aos princípios – resultados do impacto da construção jurisprudencial majoritária do Superior Tribunal de Justiça, a qual será concisamente abordada.

Para instituir a pesquisa, se utiliza do método científico de abordagem hipotético-dedutivo, partindo de premissas que se consubstanciam no problema, perseguindo uma solução provisória ao estudar objetivamente os temas interconexos, para se delimitar o objeto de conhecimento. O método de procedimento empregado é o monográfico, o qual serve de critérios na e para a ação de construção do conteúdo estudado, estremando-se o objeto da pesquisa e possibilitando um estudo agudizado sobre os aspectos necessários para a explanação do trabalho. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica, levantando-se as pesquisas nacionais e internacionais primordiais construídas na área, consultando-se os acervos da biblioteca da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), do Banco de Teses e Dissertações e, igualmente, do Portal de Periódicos, ambos da CAPES, como também de bibliotecas digitais que permitem e veiculam o acesso a livros, teses, dissertações e artigos científicos, a saber, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Research Gate e Fundação Biblioteca Nacional.

Por outro lado, para o perfazer da análise jurisprudencial, é utilizado o método de estudo de caso. O instrumento digital para a pesquisa é o disponibilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Opera-se no website institucional www.tj.rs.jus.br, utilizando o campo Jurisprudência, na guia Pesquisa de Jurisprudência. Após, ferramenta de busca avançada, estabelecendo a variável temporal da pesquisa, entre 1º de fevereiro de 2015 a 30 de dezembro de 2017. No preenchimento dos filtros de busca, digita-se: Tribunal: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Órgão Julgador: Todos; Relator/Redator: Todos; Tipo de Processo: Todos; Classe: Apelação; Referência Legislativa: Nenhum; Comarca de Origem: Nenhum; Assunto CNJ: Nenhum; Jurisprudência: Nenhum; Assunto: Nenhum; Palavras-chave: entre aspas, Improbidade Administrativa, Ação Civil Pública e Prefeito.

Eis as principais anotações referentes à introdução do trabalho, aguardando-se que estejam sucintas e claras, e também sejam coerentes e úteis para quem se proponha a lê-lo.

2 SOCIEDADE DE RISCOS E CORRUPÇÃO: NOVOS DESAFIOS

É no corte temporal da segunda metade do século XX, e no alvorecer do século XXI, que ventos originados por uma mecânica de movimentos filosóficos, sociológicos, econômicos, políticos e jurídicos vêm surgindo e se entrelaçando, mais em um embate do que em um diálogo e, que durante este embate, normatizam de modo inédito as pessoas e as suas existências. Na história, que se aprofunda na historiografia, tem-se diversos exemplos destes mesmos acontecimentos normativos que oportunizam mudanças, os quais, invariavelmente, condicionam(ram) o presente observável. A quebra do domínio católico com a Reforma, o renascimento e o movimento iluminista com as suas revoluções liberais são exemplos disto.¹ Por claro, impossível citar e estudar cada acontecimento anterior como causa determinante dos futuros, contudo, as interconexões, ainda que tênues e, ainda que em geral, podem ser constatadas: nas histórias, na fala, nos escritos, nos pensamentos e, assim, simbolizados e estruturados na e com a linguagem.

Retornando-se aos movimentos considerados ao início, tem-se que se formam como um fenômeno dividido em fenômenos partículas, denominando-se, tal interligação fenomenológica ², genericamente, de globalização. De um viés sociológico e da ciência política, vê-se que esses fenômenos comportam um cenário que implica na sociedade industrial contemporânea uma perene ampliação dos vínculos entre o indivíduo e o coletivo; entre Estados (e governos diversos), Sociedade e entidades privadas, nacionais e internacionais, de uma forma fluída, que escapam, de certa forma, do concreto, do tangível.

A organicidade tradicional que surgiu e, ao mesmo tempo, edificou a modernidade, qual seja: o Estado moderno, a sociedade industrial e o capitalismo, tende a se reinventar nesse panorama; este último, principalmente, influenciando na

¹ Esta interligação de eventos é observada por Weber (2004): a Reforma deu aos liberais uma base ética e moral (inclusive e em foco, na França, região eminentemente católica em 1789) societal que endossou e elevou seus ideais ao cerne cultural das revoluções burguesas.

² Com grandes reservas, esse termo toma as formas do desenvolvimento de Husserl (2008, p. 74) e como os objetos se constituem na consciência: [...] Mas como deve iniciar a fenomenologia? Como ela é possível? Devo julgar e, no entanto, julgar de um modo objectivamente válido, conhecer cientificamente, os fenômenos. Mas, não leva toda a ciência ao estabelecimento de uma objectividade em si existente e, portanto, ao transcendente? O cientificamente estabelecido é, em si, vale absolutamente como existente. [...] Que se passa aqui, porém? Movem-nos no campo dos fenômenos puros. No entanto, porque é que digo campo? É antes um eterno rio heraclitiano de fenômenos. Que enunciado posso eu aqui fazer? Ou, olhando, posso dizer: Isto aqui! Existe, sem dúvida nenhuma. Talvez eu possa até dizer que este fenômeno inclui como parte aquloutro, ou que está conexo com o outro, que este transborda para aquele, etc.

sociedade contemporânea uma mercantilização de e sobre aspectos (às vezes impensáveis, surpreendentes) determinantes da vida das pessoas, e a instalar e a reinstalar, globalmente, interesses que passam sem qualquer tipo de escrutínio ou apelo democrático. Isto, assim, incrusta nos Estados e democracias contemporâneas um paradoxo que causa desequilíbrios em setores elementares que, antes (apenas), pareciam consolidados – de um modo geral e com as particularidades de cada região: Estado de Direito, a democracia, os direitos fundamentais e as políticas.

A conjuntura, que margeia os tempos paradoxais dessa era, pode ser compreendida verificando-se o elevado nível de desigualdade socioeconômica em grande parte dos países em tempos de nível exorbitante de produção de riquezas e, também, de regimes democráticos; o excessivo e alarmante número de pessoas com doenças psicológicas (e, com isso, o aumento da produção de medicamentos com o fim de tratá-las); as catástrofes ambientais; as crises financeiras, regionais, nacionais e internacionais; os problemas causados pelo grau incontrolável dos efeitos da tecnologia e da ciência; as guerras contínuas no continente africano e asiático; a violência universal; e os colapsos institucionais, ou os tensos conflitos que acarretam a uma deterioração das relações entre Estado e Sociedade.

A Teoria dos Riscos³, enquanto teoria e metodologia sociológica, é utilizada nesta etapa da pesquisa com as atribuições diversas que seus contornos possuem, desde Luhmann, Giddens, Beck e Habermas, por exemplo, somando-se a outros autores que auxiliam (em suas divergências e convergências) na construção de tal ideário, e que representam um núcleo comum que apresenta-se em todos os estudos. Aos limites temporais, espaciais e intelectuais da pesquisa, intenta-se

³ Deve-se registrar que existem inúmeras teorias, com pontos comuns e diversos. No trabalho de Mendes (2015, p. 20-23) e de Lupton (2013) encontra-se uma excelente sistematização de cada qual. Em uma sumária exposição, pode-se verificar três classificações, assim vistas: i) epistemológica realista, que considera os riscos e perigos formas “reais” que podem ser estudados independentemente de processos culturais e sociais e que é baseada nos seguintes questionamentos de “que tipo de riscos existem?”, “como devemos gerir os riscos?” e “como respondem as pessoas cognitivamente aos riscos?”; ii) epistemológica de construtivismo fraco, que toma em conta os processos sociais e culturais para a sua teorização, os vínculos entre as estruturas e os processos da modernidade com a concepção de risco e as formas que este é apreendido de acordo com perspectivas socioculturais variadas; e iii) construtivismo forte, que abarca pesquisas sobre governamentalidade do risco e os pós-estruturalistas. Os questionamentos se formam partindo de “como é que os discursos e as práticas sobre o risco operam na construção da subjetividade e da vida social?”. Uma que deriva de Habermas tem a denominação de teoria crítica, não se enquadrando especificamente nessas três classificações gerais, porém trabalha com a ideia de riscos mediante a teoria de ação comunicativa e as formas de exigências que devem ser construídas a partir disso e direcionadas ao poder político dominante.

estudá-la para dar forma e coerência para o estudo proposto, atestando-se que, em seu diagnóstico, vivencia-se uma Sociedade de Riscos que cria e recria incertezas, abordando a si própria, entretanto, com maior coerência e lucidez, nas instabilidades das quais faz parte, especialmente as prejudicadas relações institucionais entre Estado e Sociedade, com a crescente descrença voltada aos Estados e aos sistemas políticos contemporâneos, que vêm sendo deturpados, eminentemente, pelo fenômeno da corrupção.

Estudar esses âmbitos, portanto, compreende a proposta desta parte do trabalho, que terá a intenção nuclear de identificar os elementos constitutivos da atual Sociedade de Riscos brasileira, com o sentido que aqueles autores citados e seus interlocutores desenvolvem, em uma perspectiva sociológica e política, considerando, também, os aspectos teóricos da corrupção e como a mesma manifesta-se nela – isto querendo dizer: como a corrupção vem sendo trabalhada por autores que se inserem em tal conjuntura, e o “conteúdo” atribuído a ela, fazendo-se uma relação com autores antigos e modernos -, ao mesmo passo que se questiona as complexas formas de enfrentá-la, na coerência de prevenção ou punição, quando postas em pauta a governabilidade (legitimidade) e ou o rigorismo das normativas (constitucionais) que a tem como tema, fazendo-se uma relação das consequências que esses institutos promovem quando pensa-se em planos democráticos para e de modificações sociais, especialmente, em países de modernidade tardia, como no Brasil.

2.1 Teoria dos Riscos: considerações iniciais

Reputa-se ao período do pós-Segunda Guerra Mundial, o auge de projetos sociopolíticos democráticos diversos, que calhou à estabelecer, em evidência, na Europa e nos Estados Unidos da América, os modelos de Estado de Bem-estar Social. Estes eventos, serão utilizados como cortes históricos determinantes para as resultâncias das quais a Teoria dos Riscos estuda e, pode-se dizer, fundamenta-se, principalmente com o declínio de tal modelo, no observar de Beck (2010). A Teoria dos Riscos tem a intenção, como qualquer outra teoria ou “metodologia sociológica”, de compreender a Sociedade e seus meandros, na tentativa de verificar, a partir disso, em um caráter geral, – pois, igualmente, leva-se em conta as minúcias que compõem cada organismo social e a impossibilidade de se construir, em absoluto,

uma interpretação sobre todas – uma compreensão sobre os fenômenos sociais que melhor corresponde com a realidade (aproximada) dos vínculos sociais que intenta observar, ou, ainda, que crê estar observando. A proposta, por conseguinte, é atentar para os fatores imanentes que se deslocam no âmbito da sociedade industrial contemporânea que, vem se espalhando, com a globalização, para todos os continentes da terra.

Ao compreender sempre existe um indagar que se correlaciona com o sentido do qual o resultado do compreender vai alcançar e, quando se toma como objeto as relações sociais, as situações se complexificam em tantas espécies, que as divisões fenomenológicas não conseguem se correlacionar para a construção de um mesmo ponto de partida. A Teoria dos Riscos tenta pôr em evidência esta ideia com uma visão sociológica estruturando-se nessas incertezas, porém, adotando-se algumas premissas que, de modo a principiar o seu ideário, pode-se dizer-se que a modernidade não conseguiu cumprir as suas promessas com as suas certezas em mãos. A razão empírica/subjetiva e científica não concretizou as certezas as quais seus interlocutores e projetos edificavam-se, os quais acabam caindo por terra, quando eventos inesperados retiram a legitimidade das previsões que a diligência e a circunspeção anteriores ecoavam (BECK, 2010).

Estes eventos inesperados significam que as fórmulas cujos conteúdos expressavam uma partícula de cognição, em campos variados do conhecimento, deixaram de controlar ou atingir o esperado, onde as “mini” descobertas desconsideravam um todo de incertezas, e o anúncio promovido pela Teoria dos Riscos é o qual expressa que, em muitas oportunidades, isto não é uma condição aceita, pois representa(ria) uma “falha” dos sistemas, terminando por fomentar subterfúgios “técnicos” para continuar a dar a impressão de uma normalidade maquiada, fomentadora, portanto, de desinformação, desencadeada por interesses políticos, econômicos e morais duvidosos (BECK, 2010).

A globalização, nesta esfera, tem um papel de alto relevo, levando em conta seus movimentos interconectados, fazendo a complexidade das circunstâncias e das relações serem ainda mais evidentes e, paradoxalmente, obnubiladas, devido a extensão de cada qual. Deve-se ater que, conceitualmente, a Sociedade de Riscos, global, é alheia ao fenômeno da globalização, porém, é construída e observada, historicamente e, por isso, paralelamente, (com) nele.

Adota-se o termo globalização como um gênero que se desdobra em espécies de campos diversificados: de mercado, de economia, de Estado, de política, de costumes, de cultura e, afinal, de relações humanas. Este sentido amplo pode ser retratado como um processo dialético de acentuação das relações sociais em escala planetária, entrelaçando regiões e culturas distantes, podendo estas se amoldarem, de forma que ocorrências locais se forjam (ou se justificam) por acontecimentos longínquos e vice-versa.

Em que pese a variável de cada país e região, tal dialética se dá em uma estrutura circular de organização, tais como i) a vigilância, que representa um controle sobre a informação e, também, em uma supervisão sobre e nas camadas sociais fundamentada pelo sistema jurídico, ii) no poder militar dos Estados, no controle dos meios de violência; iii) o capitalismo e o mercado; e iv) no industrialismo, o qual representa a (tentativa) transformação da natureza e o desenvolvimento de ambientes (sociais) criados/fictícios. Sem embargo, deve-se enfatizar a questão onde a globalização se afigura como uma ampliação e alongamento das modalidades conectivas entre as diversas culturas, regiões e circunstâncias que se embaraçam no todo do planeta, não se constituindo somente nas interlocuções do mercado, as quais, sem dúvida, normatizam setores importantes da sociedade (GIDDENS, 1991).

Beck (2008) desenvolve uma dicotomia analítica que separa a globalização em duas partes, denominadas de globalismo e de globalidade. Quanto à primeira, o autor tende a ir para o que, em termos gerais, compreende-se como uma ideologia de domínio, por parte do mercado mundial (neo) liberal. O mercado, nesta vertente, pretende desalojar o “político”, agindo de maneira “monocausal” e economicista, reduzindo ou, apartando, a pluridimensionalidade da globalização em apenas uma unidimensão, a econômica. Wallerstein (1979, p. 229-233) observa e defende tal circunstância, em sua teoria *world-system*, quando esta se apresenta como uma totalidade na qual as outras dimensões do mundo se perdem no todo da dimensão econômica.

Desse modo, tal movimento intenta direcionar, explicitamente ou por trás das cortinas, o que antes (quer dizer, quando ainda os Estados nacionais eram quem, bem ou mal, possuíam as rédeas dos planos do país) era construção da política, do Estado e da Sociedade, como em demarcar marcos jurídico-políticos preocupados com o individual e o social, por exemplo, dos quais o econômico passava a ser

“legítimo”, considerando estas outras diretivas e, em determinada medida, (porque dialogava com elas) integrando-se com elas.

Santos (2002, p. 36-37) lembra que, para alguns, a globalização econômica é mais antiga e, pode ser vista, desde os séculos XVIII e XIX. Contudo, e esta é uma das principais inovações, a “globalização” de tais séculos reforçava o papel do Estado nação (em um sentido de fortalecimento do poder dos Estados centrais/ocidentais), enquanto que o atual o enfraquece, vide as normativas de ajustes institucionais advindos de grupos econômicos internacionais (Consenso de Washington, por exemplo).

A globalidade, em seu turno, possui a conotação ligada a ideia da qual, desde muito, se vivencia uma sociedade globalizada, de forma que os espaços restringidos sempre se deram dentro de uma ficção integrada à noção de Estado nacional. Considera-se, assim, uma sociedade mundial possuidora de formas multiformes conjuntadas em uma totalidade de relações sociais que não são determinadas ou determináveis através da ideia de Estado nacional. O que se transforma com a globalização, tem relação com uma autopercepção ampliada. Isto significa que, na globalidade e com os projetos globais, aumenta-se o nível de percepção sobre os nexos relacionais entre as pessoas, os quais, a propósito, tornam-se critérios de percepção das diferenças e semelhanças e, conseqüentemente, de autonomia. Com esta observação, advém o conceito de glocalismo, o qual percebe uma condição intensificada de uma cultura local se alongar e construir uma cultura global, gerando conflitos ou confluências que destes contextos existem e podem originar, como uma volta de afluências nacionalistas e ou independentistas e, de outra banda, integrações e diálogos solidários entre e de diferenças (BECK, 2008).⁴

Anota-se, contudo, que nessa ampliação de considerações, ao delimitar, efetivamente, uma sociedade mundial, órfã de fronteiras, ela não passa a ser uma “megasociedade nacional” repentinamente, simplesmente verificando-se que, na pluralidade inserida nesta sociedade, não há necessariamente um estado de integração; mas, muito mais, um estado mundial de “pluralidade sem unidade” (BECK, 2008).

⁴ Parece ser esta a esperança de Santos (2000, p. 10-11), quando declara que tal condição fenomenológica de globalização pode ser uma aposta, no meio da “mistura” de povos, raças e culturas, à possibilidade “de produção de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, um novo grande relato” de humanidade.

Em curta síntese, tal pluralidade dialética se expressa em oito fenômenos, os quais podem ser assim balizados: i) em uma ampliação do campo geográfico e a crescente densidade do intercâmbio internacional, em conjunto a uma rede de força global dos mercados financeiros e de empresas multinacionais; ii) na revolução contínua no desenvolvimento da informação e das tecnologias de comunicação; iii) a aceitação universal do discurso dos direitos humanos; iv) a cultura extensiva das indústrias globais; v) uma política mundial multilateral com diversos sujeitos internacionais (países, organizações e indivíduos); vi) a pobreza global; vii) os danos ecológicos; e viii) os conflitos transculturais em lugares concretos. Vale ressaltar, pois, que os panoramas da globalização se integram, em suas particularidades, com a Sociedade de Riscos, não como processos estranhos a ela, mas, na verdade, como qualidade de resultantes das dinâmicas sociais concebidas em seu interior (LEAL, 2017).

Essas “classificações” e apontamentos fazem lembrar os ensinamentos de Aron (1984), quando este defende que a atual sociedade industrial capitalista é uma entre as tantas possíveis, derivando de um gênero de “sociedade industrial progressiva”, contando com uma natureza estrutural de economia e mercado composta por características estabelecidas de competitividade e de expansividade, onde o desenvolvimento e a inovação tecnológica devem ser nivelados continuamente, sem repreensões.

Com este pano de fundo, a Sociedade de Riscos global se constitui, nos vieses de uma modernidade ou, como Beck (2010) explicita, em uma segunda modernidade, reflexiva, no sentido de constantemente questionar o que anteriormente parecia consolidado. Esta dinâmica de incertezas desenvolve-se na incredulidade em relação a valores, condutas, instituições, relações interpessoais e intersubjetivas, em um caráter global, forçosamente, por meio de narrativas políticas, econômicas etc. do meio internacional e/para o nacional.⁵

A Teoria dos Riscos, no observar de Beck (2010), percebe uma contínua extirpação de classes e estamentos, todavia, sem uma “real prospecção” sobre tais “emancipações” (cosmopolitização reflexiva), salientando a perspectiva de riscos em

⁵ Bauman (2001, p. 58-63) repara neste contexto de pessoas “autônomas” e individualizadas, sem “valores em comum” e o que isto representa em uma esfera pública “privatizada” e para a política. O autor crê que nesse contexto dinamizado, por claro, situações de diversidades inescrutáveis a priori, a “verdadeira libertação requer hoje mais, e não menos, da esfera pública e do poder público” de forma a poder “recuperar” o humano de projetos políticos e desviar a mera economicidade das relações pessoais hedonistas individuais.

todos os âmbitos sociais: da família, do trabalho, do mercado, da economia, do Direito, da política, do individual (eu) e do coletivo (sociedade) globalmente.

Almejando-se conceituar os riscos, Giddens (1991) percebe que os mesmos surgem por causa de uma radicalização da modernidade, em um sentido de desencaixe, conceito representado por um deslocamento das relações sociais de suas circunstâncias locais para uma redefinição incerta no tempo e no espaço. Um dos pontos principais da perspectiva do autor encontra-se com a ideia de sistemas peritos, que pode ser delimitada como uma ideia de confiança abstrata nos blocos de conhecimento que obrigam as relações, em suas particularidades, a possuírem certa forma e conteúdo.⁶

Quando os riscos aparecem, não derivam apenas de um decisionismo, como aponta Luhmann (1992), mas, muitas vezes, de um ambiente de riscos que escoam para todos os lados e, - em convergência com Beck (2010)⁷, em direção a todos. Estes mesmos riscos, invariavelmente, levam aos sistemas peritos a dúvida. O não reconhecer tal dúvida é um risco; ignorá-lo, um risco maior ainda. Levanta-se, também, os riscos (nivelados) reconhecidos e institucionalizados, podendo-se citar: os riscos (e perigos) onde as pessoas entendem existir inexoravelmente em determinado setor.

Igualmente, Giddens (1991) diferencia conceitualmente risco e perigo, os quais se complementam em suas diferenças. Os riscos ambientam o presente e o futuro, no sentido de saber que as práticas do presente abrem possibilidades inesperadas, contudo, o futuro de risco é presumivelmente abordado na conduta do presente (o sujeito pode ter consciência disto ou não), normatizando a finalidade pretendida que originou a conduta. O perigo, contudo, é a conduta “perigosa” que afeta “de imediato” os resultados buscados. “[...] os riscos que envolvem atravessar o Atlântico num pequeno bote, por exemplo, são consideravelmente maiores do que

⁶ Giddens (1991, p. 31): para a pessoa leiga, repetindo, a confiança em sistemas peritos não depende nem de uma plena iniciação nestes processos nem do domínio do conhecimento que eles produzem. A confiança é inevitavelmente, em parte, um artigo de “fé”. Esta proposição não deve ser simplificada. [...] Há um elemento pragmático na “fé”, baseado na experiência de que tais sistemas geralmente funcionam como se espera que eles o façam. Em acréscimo, há frequentemente forças reguladoras além e acima das associações profissionais com o intuito de proteger os consumidores de sistema peritos [...]. Nada disto, entretanto, altera a observação de que todos os mecanismos de desencaixe implicam uma atitude de confiança.

⁷ Efeito Bumerangue dos Riscos: autores e vítimas se confundem. Não existem classes e estamentos quando em um acidente nuclear. No aumento da marginalização e exclusão social, a qualquer momento, tal “Risco”, pode se transformar em diversos (em um sentido voltado à segurança pública, orçamentária, políticas públicas diversificadas) e/ou, individualmente, em situações extremas de violência (BECK, 2010).

se a viagem for feita num grande transatlântico, devido à variação contida no elemento perigo” (GIDDENS, 1991, p. 40).

No entendimento de Luhmann (1992), o futuro do futuro depende cada vez mais das decisões, o que parece representar que elas não são contempladas com todas as consequências que daquele princípio podem derivar. Em um principal: estas decisões se multiplicam a cada circunstância em que são esperadas, considerando também a multiplicidade específica das inúmeras possibilidades (e que o futuro (parece) depende(r) ainda mais delas), as quais são estruturadas por processos/relações sociais.

O risco, para o autor (1992), é algo que está no pressuposto da ação (no cálculo/controle probabilidade) e do possível dano de uma forma implícita. No perigo, contudo, não existe a sua previsão, chamam-se para a responsabilização as “causas externas” indecifráveis por parte do controle.⁸ Quando o risco é abordado, com Luhmann (1992), a decisão posta deve ser sensível e convincente ao possível: os danos devem ser evitados.

Nesta via, parte-se para a conceituação de atribuição (por compreender que a decisão é a questão principal dos contextos de risco). A atribuição, nesse sentido, é observada com o que o autor chama de observação de segunda ordem.⁹ Esta observação intenta perceber como se dá a atribuição do risco em si, empregando-se o instrumento conceitual denominado de observação de primeira ordem. Ou seja, não se pretende observar uma atribuição específica responsabilizando um sujeito por um motivo, mas, uma atribuição contingente que se tenta “justificar” por muitos fatores, inclusive a inação ou a ação robusta e circunspecta (LUHMANN, 1992).

O problema e a questão elementar sobre esta atribuição de riscos é a dificuldade de se justificar, considerando a complexidade da sociedade e de suas resultâncias, que se desdobram em inúmeras possibilidades de decisão. No tentar

⁸ Todavía em nuestros días, los riesgos se investigan por medio de la multiplicación de la magnitud del daño y la probabilidad del mismo (LUHMANN, 1992, p. 32).

⁹ Tanto los expertos como quienes les reprochan no hacer suficiente por la seguridad son observadores de primer orden: creen em los hechos y cuando surgen desacuerdos o se presentan discusiones, se da una típica divergencia en cuanto a las interpretaciones o em cuanto a las pretensiones em relación a los mismos hechos (el mismo “nicho”, diria Maturana). Se exige entonces más y mejor información, se presentan quejas por la retención de información de parte de quienes quieren impedir a otros proyectar otras interpretaciones o pretensiones superiores a un mundo de hechos objetivamente dados. Todo ello como si *hubiera* “informaciones” que uno podría *tener* o *no tener*. Como hemos dicho: para el observador de primer orden es este el mundo real. Sin embargo, para el observador de segundo orden, el problema reside en que algo es tenido por lo mismo por distintos observadores genera informaciones muy diversas para ellos (LUHMANN, 1992, p. 37).

atribuir um nexos particular, deixa-se, por certo, um todo de incertezas desconhecido/ignorado, e este “atribuir” parece perder força ou funcionalidade. Em resumo: o círculo se faz em um ponto de partida, decisão/cálculo dos riscos, de múltiplas variáveis, e em que a atribuição não tem o poder de selecionar um contexto causal particular àquele quadro de variantes que podem ter iniciado na decisão A ou B, ou na cadeia indecifrável de decisões (LUHMANN, 1992).

Como profere Mendes (2015), a intenção de Luhmann, nessa específica questão, é notar uma ausência de canais de comunicação para/quando e na pretensão de elucidar quem são os atingidos pelas consequências de decisões tomadas, originadas dos poderes assentados. Contudo, percebe-se que, em sua teoria, apenas os decisores continuam possuindo um espaço disponibilizado para definir quais são os riscos, como lidar com eles e quem serão os afetados.

Em Beck (2002), vê-se que não há uma restrição a um âmbito decisional ou de possíveis cálculos (situação que existe, por claro). Os riscos tendem a significar uma condição e, como apontam Cohen e Méndez (2000), conjuntamente, a qual não é uma opção: ocorre pelo próprio desenvolvimento industrial global, que a fabricou. A pretensão, pois, é evidenciar esta pauta (política): a racionalização tradicional sobre os campos da ciência, social ou dura, antes considerada o novo dogma universal, não “pode e não consegue” mais interferir no imprevisível, no que Weber (1967) discorre sobre o domínio de tudo; a crença de possuir ou poder obtê-lo, por meio da previsão.

De Giorgi (2008, p. 40), parece cooperar com Luhmann (1992) quando apresenta que os riscos criam sistemas de segurança dentro de conflituosidades focados em decisões, onde o risco é apresentado como um dado acessível à consciência, o qual, todavia, não o é. O risco não é algo real, é uma possibilidade de um evento danoso que outra decisão poderia ter evitado.

O diferencial dos escritos de Beck (2000; 2002) está em partes críticas (protonormativas) a este contexto de riscos, que envolvem uma percepção mundana sobre os setores políticos de tal Sociedade de Riscos. Quem determina os riscos? Quem controla ou calcula os perigos? De que forma isto se dá? A proclamada normalidade acaba por conter um viés pernicioso, uma vez que os perigos são produzidos na indústria, exteriorizados na economia, individualizados no sistema jurídico, legitimados pelas ciências e apresentados como inofensivos pela “política”. Ademais, o autor aponta, com isso, que a concepção de riscos depende de

definições culturais e morais sobre padrões de vida toleráveis ou não, o que representa, desde o princípio, um quadro de exclusão.¹⁰

Da mesma forma, não se ignora que as pessoas, no passado, viveram, em suas temporalidades, em um ambiente nefasto e enfrentavam seus próprios riscos. O elemento apontado é que, no evoluir da sociedade, em sua totalidade, as circunstâncias da industrialização contemporânea correspondem a uma relação dinâmica de “saber e desconhecer” (des)nivelada, atingindo não apenas os direitos humanos e fundamentais de pessoas no “agora”, prejudicando projetos políticos republicanos de alterações societárias, mas, ainda, de uma forma conectada “diretamente” às futuras gerações, isto advindo do próprio ambiente industrial da humanidade, não de circunstâncias externas (em um sentido de razões transcendentais: catástrofes climáticas, ambientais ou, para alguns, divinas, o que antes da industrialização era predominante).¹¹

No diálogo proposto pela Teoria dos Riscos, nestes aspectos gerais adotados, há uma crítica: as incertezas e os riscos que estas promovem, de um modo geral, fazem parte da vida, inquestionavelmente. Sem embargo, esta condição não pode servir para absolutizar determinadas prospecções “apaziguadoras” que “normalizam” panoramas de extremas desigualdades sociais, crises financeiras e ecológicas, por exemplo, como meros “efeitos colaterais”, “consequências inatas” ou, “meios para um fim”, em uma sociedade que se diz moderna: tem-se de se (re) pensar, reflexivamente, no sentido de enfrentamento de “paradigmas”, os arranjos institucionais eleitos, para, a partir daí, poder-se lidar satisfatoriamente ou, melhor, lucidamente, com este ambiente de riscos.

Avançando-se ao papel dos Estados nesse cenário, verifica-se que ainda são os atores sociais que interagem com as melhores chances de se adequar a essas circunstâncias, bastando ver em seu constructo, e “essência”, o fator de poder construir consensualmente as diretivas gerais da sociedade, dialogando com outros atores, por vias que podem ser construídas democrática e legitimamente.

¹⁰ Em Mendes (2015), a exemplo, vê-se uma reflexão e programa de atribuições sobre essas questões, pois o autor considera que os riscos se dão e promovem por/em extremos de segregação a nível social, e a forma de enfrentá-los deve se dar em uma inclusão dos atingidos na elaboração de definição de políticas públicas específicas à eles.

¹¹ Fazendo-se a lembrança de Jonas (2006, p. 47) e seu imperativo categórico, explicitado no metafísico princípio responsabilidade: “[...] aja de modo que os efeitos de tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma vida autêntica sobre a terra” e a sua correlação com uma heurística do medo.

Entretanto, adverte-se: este panorama de riscos acaba se desenvolvendo fora dos parâmetros de alcance do controle das instituições republicanas (inclusive as formas clandestinas de “fazer política”, deturpando-se instituições), as quais funcionam como administradoras das relações sociopolíticas, e que possuem a finalidade de atingir um bem comum. Estas deficiências tornam-se evidentes pelo fato de que, as estruturas republicanas, na modernidade, foram edificadas por uma razão binária, cujas fundamentações normativas e operativas contemplavam, condensadamente, as dinâmicas da vida por meio de símbolos dogmáticos de aprimoramento de espaços semânticos de credulidade e estabilidade, fomentadores de justificações a projetos que incluíam “garantias” de melhoria de vida universal em suas agendas, especialmente, no âmbito do Direito no Brasil, derivado de uma escola kelseniana normativista corrompida (LEAL, 2017). As construções conceituais de legal e ilegal, de lícito e ilícito, por exemplo, enquanto órgãos comunicativos, simbólicos e normativos, do Estado e da Sociedade, engendraram-se, no Brasil, com déficits democráticos e com altos níveis de dominação, de uma esfera social sobre a outra, significando, isto, uma contínua ausência de “apreensão” normativa da realidade, nos setores do Poder Público, da política, do Direito, da cultura do país em si, em que a desigualdade e o racismo, pontualmente, têm as suas bases fincadas profundamente, e sem uma postura crítica em relação a isso, se estabelece a impossibilidade de transmutação, o que não é, com os sentidos reverberantes e normativos da Constituição de 1988, apropriado. Ressalta-se, daí, o caráter elementar de se saber quem são os atores que desempenham os ofícios, as formas de realização, quais procedimentos e os mecanismos de possíveis interlocuções e transparência para/nas decisões e organizações.

Com isso em vista, faz-se um alerta: tais códigos binários perdem a sua funcionalidade (ou não a atingem de forma satisfatória) exatamente por não levarem em conta que, em sua pressuposição de isolamento, deixam de apreender as relações sociais e institucionais convincentemente, as quais são intensamente pautadas em complexas conflituosidades, comportando incongruências às tradicionais narrativas de regulação e normatização, representando que os próprios fenômenos de risco fazem parte desses espaços – e devem ser sopesados e aceitos, não ignorados (LEAL, 2017).

Indica-se, a partir disso, que a “proposta” essencial da Teoria dos Riscos – na presente utilização de composição geral de descrição e análise de uma Sociedade

de Riscos – não é a de descartar todas as produções de conhecimento realizadas até então. É, na verdade, a de readaptá-las, reenquadrá-las e de aperfeiçoá-las, mediante aberturas que compreendam, ou tendam a compreender, uma interlocução (“metanarrativas”) de outras possibilidades, sem a inserção de dogmatismos sacros que acabam privilegiando, de princípio, algum sentido. Isto faz relação com o que De Giorgi (2008) reflete: a Sociedade de Riscos não é uma categoria ontológica da sociedade moderna, todavia, uma modalidade de relação com o futuro; uma maneira projetável de determinar as indeterminações dessa sociedade.

O contexto de riscos implica uma imprescindível fenda de acessibilidade e receptividade – do e perante o enclausuramento da consciência – pela razão subjetiva/científica. Parece aconselhável, portanto, com Habermas (1984), o estabelecimento de parâmetros abertos, intersubjetivos, pessoais e institucionais, que possam dar melhores respostas, em um sentido gestacional, sobre o panorama de conflituosidades de riscos; em determinar arquétipos acessíveis às dinâmicas das relações sociais atuais e em desenvolvê-los em processos contínuos e democráticos que deixem ou façam esclarecer essa “dinâmica de percepções” e estabelecimento de riscos e as modalidades válidas de intervenção em tal ambiente.¹²

É, pois, a partir de construções complementares que se pode estabelecer planos normativos, buscando o aperfeiçoamento de administração e harmonização entre interesses, individuais e coletivos, de riscos: em um Estado (democrático) de Direito, com uma democracia que construa contornos de interação e, por diante, uma administração da “coisa pública” compartilhada (lhada), baseada em relações acentuadas e permanentes entre agentes públicos e “sociedade civil” consciente (LEAL, 2006). Passa a ser necessário, como defende Giddens (2006), democratizar a democracia, verificando as necessidades e particularidades históricas e culturais de cada região, para, assim, estabelecer processos de fomentação de um aprofundamento cultural cívico mais consciente e operante.

Para ter-se isso, passa a ser imprescindível – em especial na República Brasileira – lidar com uma “modalidade” de risco que surge nesse quadro contemporâneo e que acaba, ao fim, prejudicando e ou impedindo os planejamentos que possam ter o dito propósito, de engajamentos republicanos e democráticos: a

¹² Porque se presume que a compreensão generalizada sobre algo pode se transformar em um requisito para que este “algo” seja controlado reflexivamente, no e mediante um processo de entendimento que traz em si o potencial de sua própria crítica (ALMEIDA; RECK; 2013).

corrupção. Aliás, a corrupção é um risco que provoca, por certo, um processo de deterioração das relações sociais, trazendo para o imprescindível sistema de confiança mútua entre “Estado e Sociedade” um depauperamento orgânico, simbólico e funcional dos vínculos “institucionais e pessoais” possíveis entre eles.

A corrupção, nesta via, é um risco constatado universalmente, que se alastra silenciosamente, na imprevisibilidade de suas degradações, o qual, como percebe Amundsen (1999), é endêmico em todos os sistemas de governo, alimentando-se no e do tecido cultural, moral, ético, político e econômico da sociedade, destruindo os órgãos vitais que a estrutura. Por isso, a corrupção precisa ser continuamente estudada, para ser compreendida e enfrentada, em virtude que ela viola, necessariamente, o espírito das leis das quais as democracias contemporâneas se pautam: em necessárias aberturas para a constituição de uma confiança recíproca que se manifeste em decisões e planos cooperados entre todas as frações possíveis da sociedade.

2.2 Patologias corruptivas na Sociedade de Riscos: a corrupção como um fenômeno filosófico, psicanalítico, sociológico, econômico, político, jurídico e suas instâncias teóricas

Estando a corrupção em níveis variados de entendimento, onde, de princípio, não se pode afirmar uma “natureza” ou “conceito” a seu respeito, percebe-se, também, um grau contínuo de estudos, de diversos campos, que a tem como objeto, e com isso o seu caráter multifacetário. Desde os antigos filósofos e religiosos, intenta-se compreendê-la, verificando-se, igualmente, que, na modernidade, psicanalistas, teólogos, sociólogos, filósofos, juristas e economistas se atermam a tal temática, visto a preocupação coletiva, de forma a dar respostas para a sociedade, ao passo de se construir modalidades de assimilação, prevenção, controle e punição a esse fenômeno. Uma configuração, todavia, aparece perenemente: a corrupção, em qualquer perspectiva, possui a sua altercação significativa (de sentidos), de acordo com cada segmento histórico e cultural, e sua inserção em e nas comunidades políticas que existiram e existentes, possuindo seu contorno consoante a complexidade de cada qual (LEAL, 2013). Assim, vinculando ao estudo e a essa parte do trabalho, valer-se-á de uma opção de matéria interrelacionada

“somente” de filosofia e ciência política e sociologia, para empregar uma pesquisa sobre o tema com critérios minimamente estabelecidos.

Baseia-se, primeiramente, na filosofia política de Pocock (2003) e de Skinner (1969), de forma a complementar e direcionar o que se diz, empregando mais as suas ideias “de metodologia” historiográficas pautadas na filosofia da linguagem, do que necessariamente as suas linhas de visão estritas sobre os sentidos encontrados em suas investigações. Estes autores argumentam ser necessário discernir os ideários de teorias políticas como atos de fala, ou seja, “tentando ingressar” na historicidade (dos discursos) de sentidos ao tempo de seus escritos. Intercede-se, dessa forma, esquadrinhando-se a premissa de que todos os discursos possuíam e possuem as particularidades de seus autores e de contextos históricos e políticos, também caracterizados por linguagens próprias ao tempo de suas elaborações, considerando, do mesmo modo, que estes autores possuíam a expectativa de determinar um plexo de narrativas fundamentais de “perene e atemporal interesse”.

13

Com isso em vista, e aos pensadores que serão abreviadamente estudados, é de se relevar o importante questionamento que essas ideias propõem. Quais os sentidos de Aristóteles, Aquino e Maquiavel, quando discorrem sobre a corrupção do corpo político e dos indivíduos? De outra ponta e, contemporaneamente, o que se apreende das Teorias da Modernização e da Escola Racional (neo) Institucionalista e as suas correlações de acertos ou equívocos com as precedentes?

Esta nuance, exposta como ideia-condição é deveras relevante, porque permite verificar que as conclusões sobre a matéria que compõe a corrupção, são expressadas, posteriormente, em mecanismos de prevenção e punição ou, no mínimo, a apontamentos abstratos ou pontuais de e sobre os motivos ou soluções de tratamento nos sistemas políticos contemporâneos. Transcorre-se isto, com efeito, estudando-se que as teorias que se formam estabelecem abordagens sobre circunstâncias específicas em que as suas finalidades normativas são transparentes à realidade a qual seus autores estavam inseridos, influenciando, portanto, em seu conceito sobre corrupção - ou, melhor, no experimento de se estabelecer um,

¹³ Aí está o dilema de tentar-se elucidar discursos passados, em apreender sentidos familiares que se conectam, de cada pensamento político, moral e ético e a questão do pré-conceito inescapável (SKINNER, 1969).

observando-se que o “conceituar” também significa restringir, forçosamente, um fenômeno - e, por conseguinte, suas condições de estudo e controle.

Na tentativa sucinta e sistemática proposta nesse espaço-tempo, ressalta-se os méritos de todos os escritos que serão brevemente expostos, dado que sem eles as margens contínuas que foram sendo notadas certamente não o seriam. Far-se-á, pois, uma estabilização/limitação fenomenológica comum e necessária, dentro das relações linguísticas da sociedade, que se dão em uma contínua validação para poderem existir e, de certa forma, perdurar.

À designação “antológica” de estudo, utilizar-se-á das ideias aristotélicas e tomistas, primeiramente, para depois integrá-las às de Maquiavel e, já para a identificação final de contraponto, às de teorias que andam(ram) em voga desde e a partir da Segunda Guerra Mundial, quais sejam, as da Teoria da Modernização e da Escolha Racional (neo)Institucionalista, calhando, ao fim, um breve exame de suas ausências, respeitando-se a máxima de que quando pensa-se sobre a corrupção e a uma “teoria política”, parece intrínseco ao discurso uma explicitação de margem além do que “a realidade e o contexto que os cerca, concebendo, nesse sentido, um horizonte normativo, um dever-ser que aponta um caminho para o qual a política deve seguir” (FILGUEIRAS, 2012, p. 299), não exaurindo todas as possibilidades, entretanto, pretendendo-se buscar esclarecimentos convergentes às necessidades que a modernidade (e a sociedade global de risco e a brasileira) passou a demandar.

Nos escritos de Aristóteles (2005) e Aquino, constata-se uma preocupação com o “político”, baseada em seus pressupostos filosóficos de direcionar “fins” às coisas. Por exemplo, o filósofo grego diz que o homem sempre busca um bem ou, melhor, um “sumo bem”, que é a felicidade. Para atingi-la, deve-se pensar e agir com virtude, que é um agir individual, ético e moral equilibrado, considerando todas as suas relações com seus semelhantes e aos modos que estes valorizam. Neste andar de teleologia, a cidade (o Estado) possui, do mesmo modo, o seu fim, que é o de atender a um bem comum, a *eudamonia*, a felicidade (objetiva), tratando de constituir-se e seguir em uma disposição ética e moral harmonizável e proporcional a cada parte da cidade e de seu corpo político, o qual, afinal, é formado e expressa-se por individualidades naturalmente políticas “reunidas” (CARDOSO, 2012).

É na segunda idade média, período dos séculos XII e XIII, que se encontravam, de acordo com Brinton (1957), com o primórdio do renascimento, as

universidades, o crescimento mercantilista, a matematicidade, Dante e o marco das democracias ocidentais: o parlamento e a Magna Carta inglesa; e é onde Aquino, interlocutor de Aristóteles, concilia as ideias do discípulo de Platão para o cristianismo, e ao “papel” político da Igreja Católica no âmbito temporal em conjunto com o ator social Estado, no que se via no denominado dualismo conflitante de poderes.¹⁴

O franciscano, na herança de atribuir finalidades às coisas, aponta que o homem é, realmente, político e se congrega, na projeção de um bem comum, possuindo, de outro modo, duas finalidades: uma natural, realizável na cidade (Estado), e outra sobrenatural, a “finalidade última”, alcançável apenas no metafísico, acessível em Deus. Forja-se, portanto, os constructos (Estado e Igreja) teleológicos para a obtenção de um bem comum, que molda o corpo político e suas individualidades em e para agirem em uma virtude “praticável e justificada racionalmente” por uma razão prática, que “tempera” as vontades, ou seja, a andarem por um caminho moral e ético coletivo válido como plano de atingir-se o “verdadeiro” fim dos homens, que é o eterno gozo de Deus (*ad fruitionem divinam*) (AQUINO, 1990, 1997; CALVARIO, 2008; FAITANIN, 2006; WOLKMER, 2001).

Atravessando-se séculos de eventos históricos que podem ser resumidos no declínio do Império Romano, ocidental e bizantino, e da conseqüente fragmentação do poder e dos contínuos conflitos originados a partir disso, surge, nesta atmosfera, o diálogo de Maquiavel, em Florença, na Itália. Gruppi (1986) o classifica como o primeiro cientista político da modernidade, porém, com uma especificidade: Maquiavel pretendeu criar uma teoria de como formar e manter um Estado moderno, não uma teoria “do” Estado moderno.

Em Maquiavel vê-se uma superação do metafísico-ontológico e teleológico, no sentido do Estado criar e preservar uma felicidade e virtude, ou de preparar os homens para a sua finalidade última, o divino tomista. O Estado passa a consistir-se de particularidades (políticas) conceituas autônomas, apalavradas com o realismo do “é”, a “verdade efetiva”, não com um dever-ser ético transcendente (do religioso cristão, que muito estava em voga nos séculos XV e XVI). O aspecto linguístico-contextual que se afere de Maquiavel, tendo como ponto de observação as

¹⁴ A harmonização, no plano social e político, entre poder temporal e poder espiritual seria, portanto, análoga à que Santo Tomás procura estabelecer entre filosofia e teologia, entre razão e fé (MATTOS, 1988, s/p).

orientações conteúdisticas de duas de suas obras, *O Príncipe* (2011) e *Discursos* (1994), é verificável a partir de uma tentativa em tecer descrições e prescrições formativas à um Estado-república. O primeiro é voltado para a concretização de um poder político uno, para atingir-se um bem comum em meio a antagonismos destrutivos. O segundo comporta diretivas para a estruturação de um corpo político democrático, propositadamente e preferivelmente republicano.

Destaca-se, portanto, que esta aparente dicotomia se funde em um ideal único de soluções fundacionais ou reformadoras, posicionando-se e operando-se de acordo com cada experiência política circunstancial – que a propósito Maquiavel vivenciou, no auge da República de Florença e, após, nos embates intestinos que degeneraram o corpo político florentino, como também no cenário que compreendia o avanço dos “bárbaros” e de outras nações já “unificadas” em direção àquela região (MAQUIAVEL, 1994).¹⁵

Núcleo das reflexões de Maquiavel, o qual defende que são os indivíduos que corrompem os regimes, e não o contrário, o comportamento humano seria normatizado por duas esferas, a da virtú e da fortuna. A virtú representa a capacidade e o limite (subjetivo) do ator em agir, consoante o momento e a forma oportuna, sendo uma qualidade necessária para o desenvolvimento da liberdade, de um autogoverno pessoal e um requisito dos líderes presentes nas instituições políticas. A fortuna, por outro lado, é o inescrutável, o elemento imponderável, de bem ou de mal, das coisas humanas (BIGNOTTO, 2003).

A valer, a fortuna seria o mundo objetivo que compete continuamente com a virtú, onde as suas manifestações negativas acabam desbancando o projetar (político) da vida. As duas concepções elencadas são de extrema valia para Maquiavel, que tem como forma de governo preferível a república, a qual promove a igualdade, o jogo de perdurabilidade e renovação das instituições e líderes, conforme as necessidades de cada época, reconhecendo sempre as “virtudes (as sombras)” de sua fundação.¹⁶ Estas duas esferas tornam-se indispensáveis nos

¹⁵ Alude-se a decadência italiana antes e durante a vida de Maquiavel, enquanto França, Inglaterra e Espanha fortaleciam-se como Estados unitários, administrativa e politicamente. Na Itália, por outra sorte, o guelfismo populare quebra o domínio do Sacro Império Romano, tornando independente as cidades do setentrião e do centro, pela força do novo espírito demoliberal de sua burguesia, tornando-se impossível centralizar aquelas unidades em um grande e só Estado. Permanecem desunidas, esfaceladas em pequenas cidades-Estado, dominadas por uma aristocracia ambiciosa (BIGNOTTO, 2003; LEAL, 1997, p. 54).

¹⁶ Isto é presumido de inúmeras evidências que são encontradas tanto em suas cartas, como de seus trabalhos diretamente e indiretamente, mediante estudos de desenvolvimento. Cita-se, de forma a

estudos maquiavelianos, ainda mais pelo fato de o autor possuir a máxima de que as coisas se degeneram fatalmente com o tempo, tornando-se estes aportes exigências para a condução do Estado e do corpo político, fazendo-se do rigor das leis e das instituições a formação e ordenação dos costumes, percebendo-se que aqueles institutos não sobrevivem sem uma fonte mútua de validação com estes (FORNAZIERI, 2006; MAQUIAVEL, 1994).

A corrupção, em Maquiavel, não é estudada a partir de uma concepção naturalista. Há, destarte, uma dimensão antropológica e histórica que engloba uma dinâmica instável das coisas, com uma perspectiva em que as pessoas são capazes de articular seus modos de pensar-agir, em um processo particular ambientado por um coletivo, circunstancial, do agir ético-cultural em que estão situados na história, apercebendo-se disso de seu humanismo cívico e realismo (FORNAZIERI, 2006).

De forma a evitar estas conjunturas (“a prevenção é melhor que a cura”), deve-se ter que a corrupção não se associa necessariamente com a “fortuna”, mas, com Adverse (2012), origina-se em vezes de condutas deliberadas, como uma modalidade particular de ação que, no tempo, demonstra e representa uma inaptidão para a vida em liberdade, onde as instituições passam a ser vistas degradando a igualdade, desamparando o povo e promovendo a impunidade dos sujeitos que violam os princípios das leis que normatizam o corpo político republicano; ficando-se em pior situação quando o “desrespeito” provém dos criadores das mesmas, exilando-se a possibilidade da existência de um Bom Governo, de um povo livre e autogovernado e, por claro, de um bem (em) comum (FORNAZIERI, 2006; MAQUIAVEL, 1994, 2011).

Afigura-se, em Maquiavel, a consagração do “é” humano averiguável, como delineia Leal (1997), sem adoção de corrente teórica filosófica ou política específica, residindo o seu mérito em não ter a expectativa de exaurir as explicações sobre as relações sociopolíticas, mas em descrever e prescrever noções essenciais ao papel do Estado, do governo e dos cidadãos, estranhas à Igreja e ao sobrenatural. Consiste-se, portanto, em um estudo sobre o poder político fundado e fundamentado por um meio cultural, ético e moral, no qual a corrupção nasce e cresce, deturpando as suas instituições, princípios, leis e costumes. No entanto, aponta-se, que é

expor e dar referência ao que se diz, sem pretensão de exaustão, os capítulos que pode-se estudar e diretamente obter a noção trabalhada, em Discursos (1994), no Livro I: capítulo 9, 16, 17, 18, 24, 25, 27, 32, 39, 42, 45, 50 e 55

precisamente por este motivo que ela pode ser compreendida e evitada, onde se dão as disputas de dominação e poder, crescendo, pois, sofisticação às perspectivas do século XVI, e que ainda no início do século XXI, com a reviravolta linguístico-pragmática e seus desdobramentos, é de grande apreço.

Ainda que não fosse a sua intenção, se tributa a Maquiavel a construção de subsídios que proporcionaram o início da autonomia do Estado moderno, com o absolutismo dando forma a uma organização do poder e dominação unitária e central inédita, excluindo a Igreja de suas entranhas políticas e administrativas (GRUPPI, 1986). No avanço absolutista, tem-se a construção de uma asfixia social, o que, oportunamente e em síntese, calhou a desenvolver postulados diversificados sobre liberdade (negativa), particularmente em séculos XVI, XVII e XVIII, com a Reforma, com os contratualistas jusnaturalistas (em evidência, Locke e Rousseau) e suas revoluções liberais-burguesas em Inglaterra, França e Estados Unidos da América, chegando-se a questionar, então, a legitimidade do Estado, referindo-se em sua legitimidade em “agir”; em sua soberania, enquanto seus cidadãos possuíam direitos individuais/naturais que a limitariam (e, portanto, ordenariam).

São com estas ideias, pois, que o constitucionalismo moderno e o Estado de Direito é concebido: o primeiro sendo uma representação da vontade do povo e fonte de legitimidade do segundo, o qual passa a somente agir de acordo com os conteúdos delimitados que as constituições preservam. Não ignorando o estudo de Müller (2003) e as variações de conteúdo que a palavra “povo” acaba por firmar na história, vendo-se, por exemplo, a implantação do voto censitário na maioria das repúblicas ocidentais, é mediante estas ideias burguesas-liberais, de direitos individuais proclamados em constituições formalmente atribuídas a “mediar” a comunidade política, que se forja, como expressão política-jurídica, duas diretivas fundamentais ao Estado: o da difusão do poder, significando uma limitação explícita e jurídica dos poderes do Estado, e o da diferenciação do poder, que é a separação do Direito de diversos sistemas da vida política, acoplando às funções estatais uma separação entre as demais da sociedade civil; sem falar da descaracterizada “separação dos poderes” montesquiana (ZOLO, 2006).

Estes ideários, por acaso, refletem no “campo do Direito” e na sua divisão entre Direito Privado e Público, consoante as esferas de vida “pública e “privada” que, como Bobbio (1987) observa, toma o Estado a uma consistência burocrática coercitiva que organiza a comunidade política, enquanto a “sociedade civil” é

assujeitada ao ideário individualista-liberal (possuindo outros sentidos), compreendendo-se como o lugar das relações sociais não reguladas pelo Estado, como as econômicas, onde as camadas dominantes determinam a existência de uma autorregulação “apolítica” e, logo, de absentéismo estatal, de desvinculação do privado do coletivo/social que, ainda contemporaneamente, possui um enorme abrigo. Isto é visto mesmo com as construções teóricas e projetos sociopolíticos democráticos do pós-Segunda Guerra e a aceitação universal de direitos humanos e fundamentais com as suas dimensões, subjetiva e objetiva, que acabam representando uma quebra paradigmática deste modelo liberal-formal de sociedade, em que as constituições assumem seu conteúdo intrinsecamente político, e não somente “estatais”, de organização e restrição do aparato estatal, fazendo abandonar o Estado a sua aparente neutralidade e apoliticidade, apossando-se da incumbência de realizar uma igualdade material mediante transformações estruturais do âmbito econômico para/ao social (LEAL, 2007).¹⁷

Observa-se esta mentalidade de “privado e público”, quimérica à posição do Estado, sobretudo no imaginário geral e em teorias políticas contemporâneas seriamente trabalhadas no que toca ao objeto de estudo desenvolvido, tomando a corrupção como sendo parte apenas de um determinado espaço, o do Estado, e não “de outro”, o da “sociedade civil”, vertendo-se isso em perspectivas obnubiladas e/ou com discursos-engodo para atingir-se interesses duvidosos quando, na verdade, estes “atores sociais” fazem parte de um todo de sentidos tradicionalmente e continuamente desenvolvidos e validados (ou não) no meio social, cultural, moral e ético, ou seja, pela e na linguagem.

Parte-se, portanto, aos ensinamentos de Huntington (1973), cientista político norte-americano, expoente da Teoria da Modernização, onde retrata de forma peculiar uma parte dos discursos políticos do segmento final do século XX, os quais possuem premissas em teorias da economia e, logo, no/do estudar o “comportamento humano” corruptivo em vias semelhantes. O autor, impregnado pelos acessos circunstanciais do pós-Segunda Guerra e na ocidentalização

¹⁷ As constituições no pós-segunda guerra [...] são políticas, e não apenas estatais. Elas assumem conteúdo político, ou seja, elas englobam princípios de legitimação do poder, e não apenas a sua organização. O campo constitucional é, por conseguinte, ampliado para abranger toda a sociedade e não só o Estado. [...] Neste contexto, o Estado abandona sua (aparente) neutralidade e apoliticidade e assume fins políticos próprios, tomando para si a responsabilidade de transformar a estrutura econômica e social no sentido de uma realização material da igualdade, a fim de impedir que a desigualdade de fato destrua a igualdade jurídica (LEAL, 2007, p. 31-33).

(modernização) da sociedade em caminhos de globalização, atém-se como tema inicial os conflitos orgânicos de países subdesenvolvidos, entre questões políticas culturais tradicionais e o rompimento de iniciativas sociopolíticas diversas, somadas a desestrutura institucional para lidar com elas como fonte de corrupção (econômica).

Huntington (1973) observa que, em países “em modernização” (subdesenvolvidos), a corrupção aparece em maiores níveis ao aferível em países modernos (desenvolvidos-capitalistas), acontecendo-se isso pelo aumento de “liberdade-modernização” e ao crescimento de movimentos políticos e de lutas por valores distintos dos tradicionais, ocorrendo conflitos de interesses que prejudicam o “público e o privado”, preponderando as disputas em tal cenário. Um dos diagnósticos destacados tem a ver com as oportunidades de enriquecimento, que em países subdesenvolvidos são marcadas e limitadas por normas tradicionais, tais como monopólios preservados por uma minoria étnica ou pela dominação econômica estrangeira, via companhias multinacionais e/ou investidores multilaterais.

Nestas realidades, a política (o fazer parte do aparato estatal) torna-se a estrada para a prosperidade, local de morada para as ambições individuais (e não no mercado!). O autor assevera, inclusive, que é por isso que aceita-se como normal o uso das funções públicas para obtenção de riquezas, ao contrário da práxis americana, que permanece sem sentido no “subdesenvolvimento”, que é o uso de riquezas privadas para a obtenção de uma função pública relevante. Salienta-se que, na análise do autor, a corrupção, por claro, varia de intensidade de acordo com cada contexto político-cultural próprio dos países subdesenvolvidos, como também nas questões estruturais e os graus de incidência das mais diversas formas e liberdades das autoridades burocráticas (HUNTINGTON, 1973).

A ilação coordenada, dessa forma, é que a corrupção econômica torna-se resultado de uma ausência de oportunidades econômicas fora da “política”, combinando-se este fator à fracas e inflexíveis instituições políticas, que canalizam energias para o comportamento político desviante, sendo isto o maior problema, uma vez verificando-se o uso das funções públicas como instrumento para o enriquecimento, terminando por subordinar os “valores políticos” e as instituições à valores econômicos, transmutando-se o propósito intrínseco da política que o é de

atingir o interesse público em/de promover interesses privados (HUNTINGTON, 1973).

O discurso aventado propõe que a corrupção do corpo político e dos indivíduos se desenvolve no abismo entre a modernização e a falha ou falta de soluções institucionais que correspondam às novas práticas da sociedade mercatória. O núcleo dos estudos de Huntington (1973) é composto, de princípio, por uma indagação instrumental que relaciona a corrupção com o desenvolvimento político como/e econômico, de modo a tentar coordenar, mediante uma perspectiva sistêmica, uma correlação entre a corrupção, seus custos e benefícios em, e para, a elaboração de sociedades industriais capitalistas.

Consta, por exemplo, que a única coisa pior que uma sociedade com uma rígida, centralizada e desonesta burocracia, é uma sociedade com uma burocracia rígida, centralizada e honesta (HUNTINGTON, 1973, p. 69). Além, distingue-se isso quando, em um olhar sobre o Brasil na “era desenvolvimentista” do governo Kubitscheck, o autor toma a expansão industrial e a ampliação do Estado como indícios que a corrupção econômica é benéfica nestas circunstâncias, estimulando o crescimento econômico, através de acordos de “azeitamento”.¹⁸

Curiosamente, Huntington (1973) observa que, enquanto a corrupção é um produto da modernização, particularmente do “aumento de consciência e participação política”, em longo prazo apenas pode ser curada por uma organização e estruturação desta participação, onde os interesses privados deixam de predominar, retirando a “fraqueza” das instituições públicas, esta sendo, no Brasil, o padrão tradicional de política “clientelista”. Ao fim, a Teoria da Modernização liga a corrupção (econômica) a processos de transformações sociais, que acabam representando situações de disfunções e de inoperabilidade das instituições políticas, consoante as bases tradicionais e as suas forças de “retração” nos programas de “modernização”. Sobrevém, como Filgueiras (2012) elucida, que a própria organização política passa a criar espaços de incentivo para que a corrupção se torne comum na “política”, o que acaba significando uma carência adaptativa àquelas transformações e, ao mesmo passo, uma falta de coesão entre Estado, governo e Sociedade. O subdesenvolvimento relaciona-se ao mau funcionamento das instituições, de modo que o enfrentamento disto é associado à perspectiva de

¹⁸ O fenômeno Grease the Wheels.

países ocidentais-modernos-capitalistas e, com isso, com os modelos institucionais que lá são instalados, com seus pressupostos, critérios e sentidos de sociedade.

Mantendo-se em semelhante espectro e, focando para a relação da corrupção (econômica) e a dinâmica de “azeitamento”, teóricos como Leys (1965, citado por MÉON e SEKKAT, 2005) e Nye (1967), afirmam que esta forma é benéfica ao processo de modernização ocidental, contudo, assinalando que devem ocorrer dentro de “parâmetros aceitáveis”, uma vez que extrapolando-os, esta dinâmica inicia a prejudicar o aludido processo e a principiar, de outra banda, um processo de deficiência e decadência da própria legitimidade do *establishment*, gerando um caos institucional que por certo não toma o rumo do desejado avanço capitalista.

No entanto, com respostas mais satisfatórias quanto aos meios e fins dos Estados contemporâneos, Mauro (1995) e Klitgaard (1994) identificam efeitos que contradizem as possíveis “repercussões benéficas” que a corrupção (econômica) pode proporcionar. Estes autores veem que a corrupção engessa o real desenvolvimento, político, social e econômico, e que seu elementar prejuízo (financeiro, estrutural e simbólico para as democracias), a curto e a longo prazo, é costurado pelos cidadãos. Por acaso, o falar em parâmetros ou “limites” para a corrupção, de pronto, inutiliza o argumento de o comportamento humano ser baseado apenas por uma racionalidade econômica/naturalmente individualista, premissa fundamental para algumas teorizações modernas liberais.

A razão prima que se identifica, da impossibilidade de existir benefícios derivados de condutas e ambientes corruptíveis, seria porque mesmo em um ambiente de crescimento econômico, os esquemas corruptivos acarretam a consequências tóxicas, verificando-se os custos que a corrupção incute não somente no “mercado”, mas nas disfunções em relação a gestão dos recursos públicos, os quais são escassos, passando a ser descomprometida com as pautas prescritas, concebendo meios de retroalimentação aos sistemas de corrupção, como no superfaturamento de obras, fraudes e gastos exacerbados sem direcionamento estratégico que, ao cabo, prejudicam as ações de controle – interno, externo e social – da corrupção (LEAL, 2013).

Com este aparato teórico emerge, já em final de década de 70 e início de 80, uma nova abordagem sobre a corrupção econômica, atendo-se ao estudo da margem de ação de agentes públicos (políticos), denominando-se de Teoria da Escolha Racional e a sua “solução” de (neo) Institucionalismo, a qual tornou-se

hegemônica, a partir da década de 90, porque endossada multilateralmente por instituições financeiras que passaram a adotá-la, de modo a incutir reformas de Estado e de Administração por todo o ocidente, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FILGUEIRAS, 2012). Rose-ackerman (1997) representa o pioneirismo de tais ideias, as quais, em síntese, declaram que os critérios de avaliação de certa conjuntura política e administrativa de corrupção devem adequar-se aos meios e fins que os regimes democráticos de conotação formal e de mercado demandam, contextualizando o estudo sobre “as margens de ação” dos agentes públicos com um mesmo viés teórico da economia.

Isto acaba por moldar as estruturas e regras para lidar com tais contextos com base em uma noção de racionalidade econômica/capacidade de enriquecer nos caminhos e desvios do aparato estatal e como estes influem nas “escolhas e preferências” dos agentes públicos corruptos. Exemplificadamente, o estudo direciona-se para/nas chances do agente público de ser flagrado, nos valores que passam pelas decisões e a liberdade de tomá-las e, ademais, na capacidade ou não do agente público em obter cúmplices para seus planos corruptíveis. O que se quer combater, por conseguinte, é a conduta do agente público intitulada de *rent-seeking*, a qual significa o agir estrategicamente para enriquecer, avaliando os “prós” e “contras” na obtenção de riqueza via redirecionamentos por sua função pública (ROSE-ACKERMAN, 1997).

Nesta perspectiva, os recursos públicos são transmutados em rendas privadas, e a organização estatal, assim, transforma-se em monopólios privilegiados disputadíssimos, consistindo um “mercado político”, haja vista que os agentes públicos começam a construir conflitos entre si, em uma disputa para adquirir os melhores setores para/de concretização de desvios de verba pública, as quais se destinariam a grupos sociais específicos e que acabam sendo apropriados. Constata-se que, este panorama se prolifera em contextos que fazem fomentar um círculo de corrupção sistêmico, “micro” ou “macro”, por parte de burocratas e políticos, que deixam de ter incentivos normativos para seguir as próprias regras da ordem institucional (ROSE-ACKERMAN, 1997).

De modo a solucionar estas questões, Rose-Ackerman (1997) delinea quatro maneiras que se interligam às reformas de Estado e Administrativa, para então enfrentar a corrupção. Elas compreendem-se juntas, normativamente, entre i) reduzir o número de agentes públicos e, aos que permanecerem, elevar seus vencimentos,

como também o grau de punição aos que forem condenados por corrupção, ii) localizando aonde existem maiores chances de sistemas corruptivos e de *rent-seeking* e liberalizá-los, obviamente, após estudos profundos sobre a área, assim iii) reduzindo a discricionariedade dos agentes públicos, mediante controles específicos das margens de liberdade de suas ações e, ao total, iv) envolvendo, em todo o processo de reforma, atores internacionais pró-mercado, como o Banco Internacional, a fim de estabelecer-se acordos a longo prazo com as particularidades de cada região, produzindo parcerias público-privadas fortes e estáveis para a manutenção e desenvolvimento de uma “competição autêntica” para/no manejo das novas funções.

Em outras palavras, a “fórmula” de enfrentamento à corrupção parece ser diminuir a burocracia para acabar com os “sistemas de incentivo” e, paralelamente, liberalizar e fomentar a atuação do mercado nestes setores antes fonte de corrupção (FILGUEIRAS, 2012). Alicerçando-se no discorrido em relação à Teoria da Modernização e à Teoria da Escolha Racional (neo) Institucionalista, verifica-se um entrelaçamento em que a corrupção é apercebida somente com vieses econômicos, em que o discurso político veste-se com uma roupagem ligada a economia, onde o mercado se transforma no horizonte normativo de transformação e/ou adequação a conjunturas político-corruptas.

Não se nega a importância de ambas as teorias concisamente abordadas, no entanto, os instrumentos que são construídos com elas em base, são ausentes e insatisfatórios, quando ignoram os ensinamentos de Aristóteles, Aquino e Maquiavel, por exemplo, de que a corrupção do corpo político e dos indivíduos tem relação com uma dinâmica polissêmica de sentidos e valores culturais, de moral e de ética, e, assim, de formas institucionais que, ao final, compreendem as complexas relações humanas, todas, com os novos “paradigmas” da filosofia da linguagem, sendo construídas em limitações temporais e intelectivas de simbolismos cognoscíveis.

Com os contornos da civilização e dos Estados contemporâneos, que planejam desenvolver um bem comum republicano, por um interesse público acertadamente construído por princípios e regramentos jurídico-políticos pautados em direitos humanos e fundamentais, que se fortalecem em um mútuo revestimento entre e de instituições e cidadãos ativos, não se pode esperar que uma

“colonização” de todos estes arquétipos, por vias meramente economicistas¹⁹, possa prosperar. A avaliação sobre a corrupção do mesmo sentido, considerando que a “política” do corpo social relaciona-se a todos e a qualquer forma de manifestação possível, porque coletivamente construída e acessível (porque senão o fosse assim, não existiria), estando tanto os indivíduos “fora” do Estado, quanto “este” e seus agentes públicos, normativamente condicionados a estes desideratos, se assim seriamente fitarem fazer parte de uma sociedade democraticamente livre.

E é por isso que à lição de Ribeiro (2000) associa-se, de que não é possível a perpetuação da “corrupção” em um corpo político sem uma cultura de corrupção, vendo-se que cada conduta corruptiva carece, ainda que tacitamente, de uma “validação” de seu ambiente, em graus e qualidades do meio social intersubjetivo e institucional. A corrupção, portanto, inserindo-se no horizonte dos costumes, como “princípio político”, relacionando-se “além dos espaços estatais”, difunde-se do próprio corpo político e da forma como este arquiteta seu ambiente social e Estado.

Estas assertivas, que representam um necessário retorno da “ética e da moral” para apreender-se a corrupção, tem relação com o que Lopez (2011) argumenta, quando diz que é na cultura que se pode encontrar os motivos de, apesar de haver sistemas de controle e punição, em vezes draconianos, a corrupção perdurar. Afinal, se a corrupção é resultado unicamente de combinações insatisfatórias de “sistemas de incentivos e desincentivos” às escolhas-preferências de agentes públicos corruptos, os ordenamentos de controle e punição draconianos, em especial o brasileiro, já teria dado respostas enfáticas e convincentes a essa patologia que influi historicamente no(s) Estado(s) do país.

Ocorre, pois, como entende Leal (2013, p. 85), que a corrupção “atinge até a percepção que se tem de espaço público enquanto mera eficiência governamental, afigurando-se como questão político-moral da coisa pública”. Dessa forma, a fundação ou a (re) estruturação institucional que não se atém a estas considerações, do contrário, estabelecendo fórmulas modernas e complexas, todavia, vazias de justificações, acaba por viabilizar a manutenção de interesses pessoais ou corporativos imediatos e temerários, corroendo uma possível virtude cívica por parte dos cidadãos e prejudicando o cenário de aceitação e legitimidade de projetos

¹⁹ Essa orientação, por acaso, é alvo de críticas e desenvolvimentos de Sen (1999), economista que, mediante uma releitura de Adam Smith, diz que o estudo sobre o comportamento humano, pauta da economia, necessariamente precisa ser mais rico que apenas um pressuposto de “agir-razão” egoística e autointeressada.

políticos democráticos e diversificados, por faltar base (e endosso institucionalizado) ética e moral para dar-lhes amparo.

Quer-se dizer, enfim, com Arendt (2007) e Habermas (1997), em suas diferenças, que o Estado, a Sociedade e o Mercado não são atores estranhos e isolados, mas segmentos simbólicos que representam a convivência e condução política-pública, construída a partir de uma esfera pública embasada por pessoas e seus mundos intersubjetivamente compartilhados; significando isso que a corrupção não é tributária a um “espaço” social específico, mas como um fenômeno complexo que se espalha por todo o corpo político e suas “esferas”, “privadas” e “públicas”, articulando-se prioritariamente nas ausências comunicativas compromissadas (na colonização do mundo da vida, em Habermas, no fomentar a desconfiança) entre as pessoas, e não atuando necessariamente a partir de um sistema ou regime de governo específico.

Para poder-se lidar com a corrupção, introduz-se como imprescindível realocar uma normatividade válida, que possa ser, pois, aceita, via processos democráticos consensuais, tratando-se a ser socialmente exigível a formulação e cumprimento de regras éticas “voltadas” a “vida pública”, assim, influenciando em justificações legítimas atinentes a um bem comum construído por todos (CORTINA, 1998).

Concorda-se, isto posto, com Friedrich (2014), quando observa que a ética possui um espaço uno de desenvolvimento, todavia, decorrendo para um lado “privado” e outro “público” inerentemente, e que pensar em uma fusão total entre ambos não parece prudente. A interlocução entre os espaços públicos e espaços privados realiza-se, e debalde seria tentar ignorar essa máxima. Todavia, não se pode esperar que os mesmos deveres de uma pessoa, investida em funções públicas, sejam os mesmos que uma pessoa com incumbências em relações privadas. Ocorre, com efeito, que em cada um desses ramos existem diferentes condutas exigíveis, para melhor cumprir as funções e finalidades os quais estejam vinculados.

Taylor (2000) observa na linguagem o potencial de fazer desvelar um mundo e criar o compartilhamento de “coisas em comum” entre as pessoas, e que isto deve ser levado a sério quando se tem como objetivo confluir uma república autêntica, estando a corrupção do corpo político representada em uma incapacidade de erigir espaços fomentadores de participação nas decisões e dinâmicas da vida em

conjunto; onde os cidadãos deixam de se comunicar (falhas comunicativas) e de possuir uma “identidade coletiva” e de pertencimento à um “todo comum”, à um Estado, à uma sociedade democrática e republicana com conteúdos e instituições reconhecidas e validadas.

Com isto em vista, parte-se para um debate que lida necessariamente com estas dinâmicas de símbolos e representações no e do corpo político, “do Estado e fora dele”, na consubstanciação das realidades políticas e administrativas como forma de atingir-se objetivos sociais e individuais nem um pouco simplórios, que se realizam em uma Sociedade de Riscos, especialmente entre e de conflitos de interesses “públicos e “privados” regionais, estaduais, nacionais e internacionais, que englobam as relações de poder, domínio e legitimação, comportando fatores que necessariamente se interligam nos processos democráticos de decisão do Estado Constitucional brasileiro, e o que eles conseguem atingir, em quais condições, e a proposta da Carta Constitucional de 1988 nesse setor, levando como pano de fundo o já delineado.

2.3 A convergência entre a governabilidade dos riscos e o rigorismo normativo constitucional

Do todo estudado, que se inicia por uma avaliação de um ambiente industrializado de riscos e a pauta político-social que esta visão reivindica, passando-se por uma abordagem das principais escolas que pretendem compreender a corrupção, como também o apontamento de uma retomada conceitual e “pragmática” da ética, em pressupostos de entendimento do aludido tema, parece adequar-se, de forma contínua, a pergunta: “o quê, nós, enquanto comunidade, devemos fazer?”, relacionando-se, pois, ao questionamento: “qual tipo de sociedade pretendemos ser, e, diretamente, o quê o Estado, expressão institucionalizada de nossas decisões, deve realizar para atingir nossos objetivos?”. Grosso modo, em início de século XXI, estas perguntas podem ser universalmente respondidas, ao fim, defendendo-se o “criar” de um corpo político republicano e democrático que defenda e promova direitos humanos e fundamentais, incumbindo aos poderes públicos e cidadãos, a missão de horizontalizar a dignidade humana, objetivo maior dos Estados contemporâneos.

Lembrando-se das primeiras tentativas, no ocidente, de organizar um Estado com finalidades políticas “transformativas”, é ao modelo de Bem-Estar Social que se recorre. Em todos os modelos, em suas particularidades, instalados em países europeus e nos Estados Unidos do pós-Segunda Guerra, as suas funções primárias eram as de proteger os cidadãos contra riscos sociais, que de muito não dependiam apenas de suas margens de “autonomia”, uma vez que criados pela própria forma de sociedade industrial vivenciada, e concretizar uma igualdade social, o que foi aprazivelmente realizado. Não obstante, é em 1981 que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publica um relatório, intitulado de *The Welfare State in Crisis*, que se pode considerar um marco histórico da “falência de legitimidade” dos modelos de Estado de Bem-Estar, em que as políticas governamentais, no ocidente, iniciam a ser direcionadas e, dessa forma, direcionar a “sociedade” para outros caminhos.

De acordo com o relatório da OCDE (1981), os indicadores demográficos, em conjunto com os desafios econômicos inerentes às políticas governamentais, diagnosticavam que os Estados estavam indo para um abismo do qual não haveria volta. Programas em muito generosos, somados a intervenções e regulações abrangentes sobre o mercado, teriam criado burocracias gigantescas e ineficientes e, por tudo, Estados de Bem-Estar Social muito custosos, que não conseguiriam cumprir as suas políticas satisfatoriamente e, pior, causariam um caos econômico-social em breve. Por isso, os deveres dos Estados deveriam ser limitados e o “mercado” liberalizado, permitindo-se ao mesmo o cumprimento das funções antes “estatais”.²⁰

De uma forma geral, é nessa perspectiva que a ciência política tem avaliado as “crises” dos Estados contemporâneos, enfocadas por quatro tendências: i) conceitual, ii) estrutural, iii) institucional, e iv) funcional (STRECK; MORAIS, 2001). Estas quatro formulações se entrelaçam ao tema desta seção porquanto que cada uma se interrelaciona coerentemente conforme os pressupostos de solução às crises. Por exemplo: quanto mais se atribui ao Estado, há uma correlação quantitativa e, principalmente, qualitativa ao seu orçamento e às políticas governamentais orquestradas.

²⁰ O debate de “subsidiariedade” dos serviços públicos toma relevo contemporaneamente, a partir desse ideário (neo) liberal.

É em meio às “crises” dos Estados contemporâneos que surgem apontamentos e avaliações aos governantes nas suas relações com os cidadãos, tentando-se apontar e equacionar formas de direção regional, nacional e internacional, para com isto em mãos descrever determinados panoramas e, com sorte, prescrever modalidades de organização para, se possível, melhorá-los, atendendo interesses e direitos dos mais multifacetários. Repara-se, por ora e em síntese, que dá-se o nome de “governabilidade” e “não governabilidade” à determinado cenário, conforme o grau de sucesso das políticas governamentais, adequadas ao sistema político específico do Estado analisado.

Entretanto e, particularizando ao Brasil, deve-se levar como pano de fundo, neste “realismo ou normativismo”, o seu processo histórico. Quer-se dizer: entrementes ao cenário de “Bem-Estar Social” ocorrido enfaticamente nos países do norte, o jogo político entre o campo da economia e do mercado traçou caminhos diversificados na antiga Pindorama. As irrupções do mercado e de projetos democráticos aconteceram em modos, escalas e em tempos distintos em seu “território”, inclusive, em toda a América do Sul. Em vezes de forma totalmente contrária, com governos autoritários sendo reforçados por parcerias “exteriores” e “interiores” lúgubres, que retraíram o seu desenvolvimento social, político e econômico.

Estes processos dialogam necessariamente nas dinâmicas formativas dos Estados contemporâneos na América Latina, em total discrepância com os do norte, implicando, portanto, características particulares às suas instituições políticas, estruturas e implementações. No Brasil, é apenas com o marco constitucional e institucional de 1988 que pode-se aperceber uma real força democrática que intenta, em meio aos trilhos abotinados do país, dar novas vozes e vestes ao corpo político. É exatamente por isso que deve-se articular, em seu tom, agora republicano e democrático, o seu projeto político compromissado que, sem retirar-lhe a importância, pode ser sintetizado em criar uma nova atmosfera social ao Brasil, digna a todos “que vivem aqui” Müller (2003), atingindo interesses e direitos (humanos e fundamentais), com seu próprio organismo vinculante, a Constituição Federal de 1988.

O Estado que a Carta Constitucional de 1988 inaugura, é o qual vem para dirigir este novo rumo para o Brasil, estatuído como um Estado Democrático de

Direito²¹, em que sua fonte de poder soberano é o povo e a sua atribuição teleológica, que se soma à ideia de Estado de Direito e a de Estado de Bem-Estar, é dar a atividade estatal o fim utópico de transformação do *status quo* de seu legitimador (STRECK; MORAIS, 2001). Passados trinta anos e, diversas transformações, este modelo vem enfrentando desilusões de caracteres multifacetários, que possuem matéria conforme a perspectiva de seu observador, contudo, dando-se nomes na ciência política, a estas desilusões, de crise de governabilidade, não governabilidade ou crise de legitimidade.

Veja-se que estas palavras constituem objeto de diversos campos de estudo, manifestando-se, compreensivelmente, como um interesse interdisciplinar, obtendo sentidos comuns ou diversos para e em cada discurso particular. Na vasta literatura existente, e no restringido aspecto espaço-temporal-intelectual do trabalho, encontra-se a necessidade de se estabelecer uma abordagem que se adéque ao propósito da pesquisa. Portanto, ao se construir um conceito de governabilidade, pretende-se diferenciá-lo e, ao mesmo tempo, encontrar configurações que se entrelaçam com o termo - também com significados diversos - governança.

Melo (1995) e Diniz (1996) empreendem governabilidade com o conceito englobando as condições sobre as quais os sistemas e aportes institucionais se revelam nas articulações do exercício do poder, e o seu vínculo com o sistema político vigente, abrangendo isto a forma de governo, as relações entre os poderes e os mecanismos de intermediação de interesses. Diniz (1996), assim, refere-se à governabilidade confluindo-a as exigências do ambiente político e no trâmite interligado a elas, quando observando as ações efetivadas ou não da administração, integrando-se ao grau de legitimidade atendido pelo governo em uma avaliação de governabilidade ou não governabilidade. Bresser-Pereira (1999), em semelhança, adota governabilidade com o sentido de indicador dos méritos institucionais do Estado e do governo, os quais asseguram, efetivamente, estágios altos de representação e de intermediação de interesses, determinando, pois, o nível de legitimidade e, dessa forma, do (“real”, que pressupõe legitimidade) poder de cada governo.

²¹ Em seu Preâmbulo e Art. 1º, caput.

Governança²², de outra ponta, revela-se interiormente à pré-requisitos institucionais de ação e desempenho dos conjuntos técnico-instrumentais para o alcance de finalidades-interesses coletivamente dinamizados. Na visão de Melo (1995), governança toma sentido à forma, ao “*modus operandi*” das políticas governamentais, a saber, aos desenhos institucionais políticos dos processos decisórios, a participação e a descentralização, ao estabelecimento de regramentos ao público/privado nas políticas e o alcance das mesmas. Tem-se, de acordo com isso, governança como sendo as minúcias comportamentais que compõem o poder-autoridade e a forma do seu exercício (incluindo, contemporaneamente, auxílios informais não estatais e internacionais, junto ao aparelho estatal).²³

Adota-se, portanto, a palavra governabilidade, no sentido estritamente ligado ao que acima foi desenvolvido – não limitando-se no viés liberal economicista de interligar a palavra com questões fiscais e ao excesso de participação e reivindicações (e o não atendimento das mesmas) –, mesmo levando em consideração que em termos de observação esta (aparente) dicotomia (entre governabilidade e governança) se relaciona de perto, misturando-se em vezes nas possibilidades de análise de determinado panorama, não se ignorando, portanto, o estudo de Santos (1997), o qual prefere reunir ambos os conceitos, para se fugir “a essa discussão aparentemente interminável” e utilizar o termo capacidade governativa.²⁴

A circunstância brasileira atravessa, pelos múltiplos motivos que identificam-se ao seu caráter de país emergente/em desenvolvimento, após décadas de ditaduras e com a (re)formulação das instituições em programas democráticos constituídos a partir da Carta Constitucional de 1988 e a sua influência (ou não) no sistema político pindoramense. A governabilidade do país, desta maneira, incorpora

²² O Banco Mundial, ator político-econômico que influenciou na cunhagem de tal locução, (2017, <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>), no Relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 2017, utiliza o termo adequando-o a “um processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando em um conjunto de normas formais e informais modeladas pelo poder”.

²³ Na União Europeia busca-se uma “governança transnacional”.

²⁴ Santos (1997, p. 8): Em resumo, o termo capacidade governativa, como aqui proposto, engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos governabilidade e governance. Enfatiza, mais além, a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais, destacando a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. Retendo a noção de performance do sistema político, permite investigar em que medida essas instâncias que se estabelecem são mais ou menos democráticas.

as condições “tradicionais” do sistema político com as novas, republicanas e democráticas, em um ambiente conflitante.

Três motivos principais são levantados para assinalar a crise de governabilidade brasileira, os quais têm a ver com: i) o contexto globalizado do mercado (fator exógeno) e, ademais, na ii) falência desenvolvimentista pregressa, centralizada no Estado e, portanto, em um desgaste da antiga ordem político-institucional que dava base à este paradigma, necessitando o Brasil, em meio a um turbilhão, iii) ajustar a sua economia e reformar o seu Estado e suas instituições em crise, enfrentando tais desafios em uma nova ordem democrática, em representação de interesses heterogêneos que, porém, e, infelizmente, são “fortemente impregnados por particularismos”, considerados fator(es) endógeno(s) (SANTOS, 1997).²⁵

Diniz (1995) observa que, estes motivos acabam compreendendo o cerne do descompasso entre o “Estado e a Sociedade”, de “Reforma de Estado” e de consolidação democrática da república brasileira, onde “remédios unilaterais”, derivados de abordagens reducionistas, em centralização estadocêntricas ou de insulação da administração/governo do mundo da “política”, acabam apenas por desconsiderar as novas funções do Estado contemporâneo brasileiro. Na visão da autora, as “novas funções” seriam a de interventor em, e para, fomentador estratégico e regulador da economia, centro de interação dos poderes públicos e das esferas (governamentais) federais enquanto cumpridor de seu estatuto democraticamente constituinte e diretor.

Aqui, faz-se a ressalva discordante, compreendendo-se as alterações das atribuições do Estado contemporâneo brasileiro, não obstante, ainda tributando às suas funções, a de interventor pontual e estratégico, não mais no sentido desenvolvimentista, entretanto, tampouco adotando-se o sentido da “subsidiariedade” como solução geral e única etc. Deveras, a intervenção preocupada em atingir direitos fundamentais, em especial os sociais, em um país de modernidade tardia é, ainda, reivindicada e, ademais, de caráter mandamental, haja vista esta norma jurídica-política constar na Carta Constitucional de 1988, que proclama e vincula a (re)configurações do sistema político e jurídico pátrio, o qual também passa a reclamar (novos) mecanismos institucionais diversificados de

²⁵ Desequilíbrio fiscal, inflação, tentativa de estabilização econômica com os “planos”, reformas institucionais e administrativas adequadas às suas “novas funções”.

interação entre os poderes públicos e/de/para “efetivação” destes direitos de modo a atingir-se, de um modo geral e global, uma justiça social.

Concebe-se, assim, que a questão da governabilidade ou, da não governabilidade, na acepção adotada, reflete-se como fenômenos incompletos e complexos em curso nas relações construídas em um sistema político. Pode ser vista em uma crise fiscal decorrida de uma expansão mal ordenada do Estado, em uma ausência de legitimidade das instituições políticas em, inadequadamente, distribuir ou redistribuir recursos, ou faltar-lhe autoridade no manejar o poder, tangenciando a uma crise global de gestão administrativa do sistema e de base política por parte dos cidadãos e de suas reivindicações (crise de *input*), ao visualizar a não compatibilização dos serviços governamentais satisfatórios a vários e distintos grupos sociais (*output*) (PASQUINO, 1998).

Bobbio (1999) absorve cristalinamente o problema da governabilidade na contemporaneidade, o qual se aplica ao Brasil, que o é de governar uma sociedade cada vez mais complexa, em uma territorialidade que já não encontra fronteiras, com dicotomias articuladas e economicamente diversas, com exigências e sentidos heterogêneos conflitantes, encontrando-se o ator social Estado e as suas instituições como centro de intermediação política, enquanto cumpridor, com o Direito, de suas funções transformativas, individuais e sociais.

Retornando-se ao Estado Democrático de Direito e à república brasileira, não se desconsidera que o panorama político e econômico do Brasil, em um mundo globalizado pós-westfaliano, possui centros de poder que muito o sistema político “nacional” não tem capacidade de influir e/ou modificar os rumos sozinho, onde o poder econômico efetivamente suplanta o poder político. Isto deve ser levado em conta como uma condição, para assim ter-se lucidez e sensatez em projeções com finalidades para lidar com isto, haja vista que, inexoravelmente, esta conjuntura promove abalos democráticos e, por claro, enquadra a legitimidade das decisões governamentais.

Todavia, não é o caso de, por esse motivo, desfigurar os compromissos políticos consagrados na Carta Constitucional de 1988, mas e, precisamente por isso, de honrá-los, uma vez que tratando-se de Constituição, o seu paradigma ético-jurídico se alastra para toda a sociedade, inclusive, nas imersões em e de interesses e conflitos de/pelo poder, que são, sem opções, constitucionalizados, forçados a cumprir o seu desígnio constitucional. Isto quer dizer que, a Constituição, enquanto

documento jurídico-político formador e regente do Estado e da Sociedade, não pode ser fragilizada ou relativizada para o “lugar facultativo”, como finalidade de “um plano de governo” específico, por exemplo, alheio ao seu pacto compromissório (ARRUDA JÚNIOR, 1998).

Deve-se ressaltar que, o Estado Constitucional brasileiro, tem como projeto político o balanceamento processualmente construído mediante o seu conteúdo referido na Constituição Federal de 1988, que atribui ao povo a fonte legítima do poder e, nesta via, também o coloca como construtor das políticas do Estado e do governo, tornando-se, de pronto, o autor e destinatário das mesmas, em uma condição meio e fim democraticamente eleita (MÜLLER, 2003). A legitimação das políticas, desta feita, necessariamente passa por uma justificação mais ampla que, pode-se chamar de racional intersubjetiva, significando isso que não apenas a sua formação é capaz de ser escrutinada, mas, enfaticamente, as suas práticas diárias e os objetivos alcançados.

Vê-se, entretanto, que as reformulações estruturais (constitucionais, infraconstitucionais e institucionais), sucedidas desde a segunda metade da década de 1990, vêm se adequando assiduamente a interesses econômicos de pontos de pressão (neo) liberais, passando-se ao largo de decisões “ótimas” com comunicações abrangentes (de participação e deliberação) que a própria Constituição e o Estado Democrático de Direito demandam, significando que estas decisões vêm sendo tomadas ao arrepio do que pode-se chamar de escrutínio democrático e republicano assegurado pela Lei Maior, *ab origine* eivadas de escassa legitimidade e, com isso, de prospecção satisfatória, quando ponderadas com a perspectiva constitucional de 1988.

Tais condições derivam, ainda que de fatores múltiplos, de uma tendência particularmente administrativa, do poder público “tradicional”, de contrapor-se à ideia de politizar o Estado de Direito, construindo, de outra forma negativa, a lei como mero instrumento político, com os vieses “acordados” da conduta-política governamental onde, aquela, deixa de se motivar e, logo, de se legitimar por um conteúdo “de justiça”. Isto acontece, de forma adversa, como vontade e ou expressão política do povo ou do governo, em termos formais vinculados à mera representatividade. Esta reduzida perspectiva termina por conduzir, formalmente, o Estado e o governo, para vias de mero controle do sistema jurídico, deixando de lado o processo decisório que se encabida no Parlamento e no Executivo, ambiente

de enfrentamento de interesses políticos orientados por diversas matizes, aplacando este panorama à mera competência técnico-burocrática, caracterizando-se um ignorar a circunstância que o Estado, o Direito e as leis representam as formas concentradas das relações dos grupos sociais que definem a “origem, o conteúdo e a lógica de seu funcionamento” (LEAL, 2006, p. 32).

Este é um diagnóstico geral que caracteriza a exclusão e, conseqüentemente, a crise de governabilidade-legitimidade no país, em um sentido político e factual de saber-se que, no “território nacional” abarcam-se milhões de pessoas, com miríades diversas de condições e interesses, as quais, sem embargo, ficam fora do “cenário político” de onde as decisões que atingem as suas vidas, originam. Isto, como Müller (2003) observa, deslegitima uma Sociedade que é constituída não somente no plano de um Estado de Direito, mas, em sua concepção, na origem e a partir da sua base democrática que, a propósito, é sua constituinte.

Aparenta, por conseguinte, que um novo indicador de governabilidade ou, não governabilidade, acaba por ser criado pela Constituição Federal, ao passo que aos cidadãos atribui-se um maior “dever”, necessariamente republicano. Em razão disso, a “não governabilidade” atravessa os parâmetros de ausências de espaços institucionais para a realização de condensações “ótimas” das direções das políticas governamentais e, também, de fomentação de brio inter-cívico ao povo, tendo em vista que, em um olhar político-cultural, o Brasil tem muito de transformar-se, verificando-se que apenas desde 1988 projeta-se, institucionalmente, um ambiente democrático e republicano.

A questão da governabilidade encaminha-se para as formas e aos conteúdos que as políticas do governo e do Estado são construídas, visando o sistema político republicano e o regime democrático, inaugurado com Constituição Federal de 1988, explicitando-se isso em seu art. 1º, parágrafo único, de que todo poder emana do povo, e que este pode exercê-lo mediante representação ou diretamente (BRASIL, 1988). A avaliação de governabilidade/legitimidade alonga-se para o desenvolvimento das políticas desde o princípio, abordando-se a criação, implantação e seus resultados, em um envolvimento de todos os Poderes Públicos (o judiciário, em vias de jurisdição constitucional contemporânea) com os cidadãos.

Recorre-se, com isso, a uma necessária esfera pública ampliada, onde discursos de toda sorte possam ser subsídios de conteúdos e objetivos que as políticas públicas e leis, constitucionalmente, jurídica e politicamente, devem

abranger. Esta dinâmica de transformação propugna e estabelece novos níveis de cidadania, onde o “povo” efetivamente constitui-se no ator social do poder político, exercendo-o, deixando a governabilidade de ser um setor unilateral dos poderes públicos, mas multilateral, atuando-se em conjunto com os cidadãos, que deixam de se abster, de estar no limiar das instituições políticas e, logo, do sistema político (e, afinal, do jurídico).

Com esse panorama, o sentido de governabilidade se elastece, e o rigorismo normativo constitucional passa a ser pressuposto do mesmo, argumentando-se que, para ter-se o primeiro, necessariamente deve-se cumprir o teor regimental constitucional, significando isto uma necessária existência “dicotômica”, não de opostos, mas de requisitos convergentes, que reclamam uma validação constante e mútua entre e de “pessoas” e suas “instituições” (políticas-administrativas). Concorda-se, portanto, com Gabardo (2009), quando este diz que a Constituição Federal de 1988 sustenta e exige uma “comunidade constitucional inclusiva”, onde todos, materialmente, devem ser levados em conta, a fim de atingir-se uma realidade política isonômica. Dessa forma, a demanda constitucional é a de uma organização política neutra para a construção de uma república autêntica. Esta neutralidade pode apenas manifestar-se mediante um *a priori* instituidor, que é o (um) interesse público, consistido como um princípio ético-jurídico fundamental de todo o sistema jurídico-político e, por conseguinte, do jurídico-administrativo (onde se sobreleva pela supremacia).

Neste horizonte, a Administração Pública brasileira, em todas as esferas, enquanto dispositivo de meio e fim imediato do Estado, dos poderes públicos e das relações sociais diretas com os cidadãos, precisa, do mesmo modo, oxigenar os seus contornos institucionais e readequar-se continuamente, via processos abertos de inclusão das pessoas, com diálogos internos e externos com todos os níveis do aparato estatal, para assim não ser apenas o “instrumento do poder” e, sim, a formação democrática do mesmo.

A Administração Pública, com a Carta Constitucional de 1988, encontra-se endossada para exercer este papel, mediante as novas funções de transformação do Direito constitucional e infraconstitucional, em seus regramentos e princípios como sustentáculos para traçar-se o caminho e atingir-se tal fim. A imersão dos campos constitucional e administrativo (que não possuem, para citar, diferenciações metafísicas ou “naturais”, apenas por opção socialmente construída) faz parte,

afinal, do projeto político e social que está representado desde 1988, conforme Leal (2006), de ampliar os espaços legítimos de representação e interação, com a intenção “última” simbolizada em implementar o interesse público.

Diante do “gargalo da governabilidade”²⁶, de criação legítima e implementação estratégica de políticas, a Administração Pública, em seus necessários e novos revestimentos político-jurídicos, aparece tal qual um remédio a este problema; não único, por certo (processo eleitoral, modalidades de representação e participação etc.), mas de alta relevância. É por isso que se faz imprescindível criar continuamente uma atmosfera republicana e democrática direcionada ao seu papel, e é exatamente isso que a Carta Constitucional de 1988, pontualmente, em seu artigo 37, caput, estatui, ao fazê-la, enquanto ente de um Estado Democrático, obedecer aos princípios jurídico-políticos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A margem infraconstitucional (Lei n. 9.784/1999, Lei n. 8.666/1993, Lei n. 10.257/2001 etc.) da mesma forma elenca diversos princípios que incutem à Administração Pública essas novas funções, tratando de sobrepular a sua posição enquanto “mecanismo social” democrático e republicano do Estado Constitucional brasileiro, envolvendo, inclusive, acesso a questões orçamentárias e direcionamentos balanceados de e para públicos/regiões alvo, consoante cada esfera federal e suas competências. Estas minúcias, que serão estudadas em maior alcance no segundo capítulo, atribuem à democracia brasileira, que já não se forja apenas no ideal liberal-formal-representativo, reivindicando outros modelos de abordagem participativa e deliberativa, novas articulações e atividades de relações sociais públicas e políticas que tentam, ao meio de uma Sociedade de Riscos, moderna ou “reflexiva”, estender crédito/legitimidade e viabilidade, em meio a conflitos, às decisões (de riscos) que necessariamente são/serão tomadas, as quais, inerentemente, vincularão direitos fundamentais de um lado, e escassez (não apenas de recurso financeiro, mas de múltiplos elementos que podem influir ao insucesso de suas ordenações) de outro.

Uma das adversidades, a corrupção, que a propósito compreende-se como tema desta pesquisa, faz parte necessariamente deste universo, uma vez que composto e arquitetado por pessoas, agentes públicos e “civis”, os quais,

²⁶ Santos (1997) utiliza este jogo de palavras para simbolizar a criação das políticas do Estado e suas ausências de “legitimidade”.

especialmente no Brasil, recorrentemente desvirtuam estas normativas, quebrando o laço de confiança necessário entre atores sociais que se relacionam ao/no Estado Democrático de Direito, e impedindo necessários avanços nesta seara já degradada há séculos na história do país, deixando de confirmar/validar os processos de transformação social tão caros em uma “nação” formada na/pela desigualdade.

A corrupção, dessa forma, atua forçosamente no quesito governabilidade ou não governabilidade, uma vez que desequilibra, de ambos os lados, do meio e do fim, ou seja, da legitimidade da formação e do alcance das políticas, a atribuição vinculativa do poder aos princípios da república brasileira, que a delimitam e dirigem. À vista disso, a Administração Pública, e seus agentes públicos, caminham por um mundo ético e moral, em uma acepção simbólica entre, e para, todos que se destinam, melhor, se posicionam, querendo ou não, na construção de um público ideal. O Decreto nº 1.171/94 e a Lei nº 8.027/1990 são, por acaso, formas explícitas dessa asserção, as quais dispõem sobre “códigos de ética deontológicos” de servidores públicos, assim enfatizando uma necessária moral e ética pública quando no exercício de funções públicas. Afigura-se, ademais, na dimensão administrativa e política, diversos outros mecanismos que se interligam com a proposta de ser, a Administração Pública, um espaço democrático e republicano de transformação-construção da Sociedade, verificando-se estruturas de gestão e planejamento da coisa pública e, inclusive, de prevenção e punição à corrupção (pública), lidando-se com uma “realidade” que infelizmente acomete constantemente o sistema político-administrativo brasileiro.

Situa-se, a saber, como aponta Peruzzoti (2012), necessárias formas de controle, a fim de se garantir uma condução satisfatória dos assuntos públicos (*accountability*): prestações de conta, transparência, formas de controle, interno, externo e social, realizado pelos cidadãos, como, também, responsabilização de agentes públicos e eventuais cúmplices “civis” quando no depreciação não só de suas funções em um sentido civil-administrativo ou penal, mas, político, enquanto ator(es) degenerantes da esfera pública e da democracia e, ao fim, da ética e da moral pública.

Com isso, a governabilidade ou a não governabilidade, em um sistema político (e administrativo) reveste-se, numa perspectiva sociológica enquanto tendência de crise, com Habermas (1973, citado por PASQUINO, 1998), a uma crise de racionalidade que pode, ou não, se concatenar em quatro observações: i) o

sistema econômico não cria a medida necessária de valores de consumo ou, ii) o sistema administrativo não produz a medida necessária para escolhas racionais, ou, iii) o sistema legitimador não fornece a medida necessária de motivações generalizadas, ou iv) o sistema sócio-cultural não cria a medida necessária de sentidos que motivem as ações.

No âmbito da Administração Pública, a corrupção torna-se um ingrediente a tais situações e, assim, as suas normativas de impedimento, controle e punição possuem a incumbência (política, estrutural e jurídica) de atuar em tal atmosfera. A Lei de Improbidade Administrativa, de nº 8.429/1992 encontra-se na ordem jurídica como mecanismo jurídico-político, para enfrentar estes desafios (em conjunto com os demais), ao tratar da improbidade administrativa, espécie de corrupção pública, a qual se revela como uma ferramenta de combate ao enriquecimento ilícito, a malversação dos recursos públicos e, afinal, a atos que violam os princípios da Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa amplia a mera perspectiva criminalista, ao alongar o escopo para os sentidos éticos e morais públicos que revestem o corpo político-administrativo, constitucionalmente delineado e comprometido com o projeto político-social do Estado Democrático de Direito. À medida que a Lei de Improbidade Administrativa se coloca como instrumento jurídico (e político), ou seja, como Direito, consubstancia-se, com Habermas (1997), como meio coercitivo legítimo de induzir e/ou punir condutas desviantes, de agentes públicos e eventuais partícipes civis, complementando-se à moralidade dos mesmos, e à de todos que vislumbram circunstâncias envoltas à Administração Pública.²⁷ Este é o seu papel, de assegurar o conteúdo procedimental e do fim dos atos e políticas, que devem ser balizados pela noção normativa constitucional e infraconstitucional que envolve a administração e seus agentes em um andar voltado à probidade.

Com as atribuições que a jurisdição constitucional contemporânea remete ao Poder Judiciário, o qual pode ser visto na qualidade de um controle externo da Administração Pública e, logo, nas lides que relacionam-se a improbidade

²⁷ Habermas (1997, p. 141): É certo que as questões morais e jurídicas referem-se aos mesmos problemas: como é possível ordenar legitimamente relações interpessoais e coordenar entre si ações servindo-se de normas justificadas? Como é possível solucionar consensualmente conflitos de ação na base de regras e princípios normativos reconhecidos intersubjetivamente? No entanto, elas referem-se aos mesmos problemas, a partir de ângulos distintos. Todavia, mesmo tendo pontos em comum, a moral e o direito distinguem-se *prima facie*, porque a moral pós-tradicional representa apenas uma forma do saber cultural, ao passo que o direito adquire obrigatoriedade no nível institucional. O direito não é apenas um sistema de símbolos, mas também um sistema de ação.

administrativa, o mesmo passa a ser um dos interlocutores principais do cenário político-jurídico-administrativo, o qual, ao julgar, acaba endossando, institucionalmente, criando-desenvolvendo-aperfeiçoando o (Direito) conteúdo que se incorpora à Lei de Improbidade e à seu sentido, fazendo isso ligar-se à forma em que os agentes públicos e partícipes agem e o que as suas condutas representam para a administração, república e democracia brasileiras: eis a magnitude de sua função.

O rigor e a coerência das normativas, jurídicas e estruturais do meio constitucional, infraconstitucional e administrativo, portanto, são pressupostos de governabilidade (uni/multilateral) no sistema político do país, tendo em vista que incorpora, em uma dimensão processual e substancial, as direções do Estado (e da administração) Constitucional e do desenvolvimento interligado dos setores econômico, social e político. Este desenvolvimento é visualizado no sentido de Comparato (2003), o qual se atreve a um crescimento econômico necessário, porém, equilibrado, com a propagação de uma igualdade material para todos do povo, formando-se uma condição de vida digna fundada nos direitos humanos e fundamentais, individuais e sociais, e, por tudo, um “desenvolvimento integral”, o qual se legitima, desde a base, politicamente, verificando-se a realização de uma vida democrática e republicana, em que o povo assume o seu papel de “sujeito político”, fonte da legitimidade do poder e destinatário do seu exercício. A crise de governabilidade, afinal, significa uma crise política, de legitimação das instituições, dos governantes e de ausências comunicativas entre cidadãos, representantes e decisões, as quais traçam as possibilidades do presente e futuro da república. Os desafios são complexos e se constroem em fenômenos, contudo, ao presente deve-se ater, e ao passado recordar para se projetar processos de transição nas adequações necessárias associadas à Carta Constitucional de 1988.

Ao assunto estudado, passa-se a particularizá-lo, com a intenção de aferir articulações não exaustivas sobre a (nova) Administração Pública constitucional e a sua colocação e dever com a Constituição de 1988, sobretudo avaliando algumas direções teóricas e pragmáticas que se acreditam necessárias como núcleo formativo, e também em seus desdobramentos conjuntos de abrangência com os poderes públicos e cidadãos que compõem o Estado Democrático de Direito, para então ter-se uma posição firmada para/de cumprir, enquanto parte mecânica

administrativa, política e social, com o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, que o é de construir uma sociedade livre, justa e solidária.²⁸

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO NO ÂMBITO DE UMA SOCIEDADE DE RISCOS

Interessa-se, primeiramente, sem expectativa de exaurir qualquer temática, em tecer aspectos socioculturais amplos da história do Brasil e de sua Administração Pública, ao mesmo tempo apontando características que derivam, variavelmente, de sua envergadura política e cultural, as quais se apresentam como entraves para a consolidação das configurações institucionais que a Constituição Federal de 1988 reclama e propõe.

É com a rica historiografia sobre o país que se pode lograr compreender o denominado “enigma brasileiro”; das relações entre o seu “Estado” e “Sociedade”. A historiografia, enquanto espaço social de comunicação entre presente, passado e futuro, faz parte de um estudo capaz de dar uma perspectiva ajustada ao que o presente pode ainda estar ocultando (BOTELHO, SCHWARCZ, 2009). De um modo geral, os escritos historiográficos pretendem dialogar (não necessariamente entre eles) a partir de questionamentos reflexivos, culturais, subjetivos e objetivos condicionantes – não no sentido de melhores ou piores, mas afeitos às características próprias, dos olhares de seus responsáveis (REIS, 2006), que flutuam desde a era pré-colonial e colonial, passando-se para a independentista e burguesa, ao auge e declínio do Império, englobando a Primeira República e demais eventos “modernos”, passados durante o século XX, os quais transformam o caso “Brasil”, naturalmente, em um dos mais peculiares e multifacetários.

Complementando-se a este discurso, uma exposição detida, ainda que ao largo de minúcias, sobre o histórico do Estado Administrador brasileiro, entende-se como importante, fazendo-se, igualmente, uma crítica aos paradigmas de fundo que elucidaram as reformas de Estado/Administrativas, teoricamente mais relevantes, desde 1930. A atenção será voltada aos arcabouços teóricos conflitantes com os democráticos que a Carta de 1988 proclama, tais como o autoritarismo instrumental, a centralização e a burocracia formal da Era Vargas, o continuum Estado

²⁸ Art. 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Desenvolvimentista e o segundo período ditatorial do século XX, pós-golpe de 1964, com os projetos de descentralização e expansão do Estado, que nunca foram realmente aparelhados para o tratamento da corrupção (em outra linguagem: ao enfrentamento do patrimonialismo e do clientelismo, que são frutos da histórica tradição de mandonismo e coronelismo, que surgem também como conceitos importantes para a compreensão destes desafios).

Divergindo de todas estas amarras antidemocráticas e antirrepublicanas, a Constituição de 1988 orchestra um novo Estado, uma nova Sociedade e, afinal, uma nova Administração Pública. Apesar de já ter-se consagrado determinadas reformas administrativas/de Estado, desde a sua promulgação, na década de 1990, com os contornos da *New Public Management* e da Administração Gerencial, o seu alcance constitucional ainda precisa ser aperfeiçoado, no que toca, primeiramente, o seu âmbito normativo (re)público, ético e moral (agentes públicos e cidadãos) e, por fim, à sua incumbência de desenvolver políticas e serviços com excelência, trazendo os cidadãos para dentro de sua esfera. Isto, enfim, tem a ver com o que se pretende deslindar na segunda parte deste capítulo, a qual faz uma ligação à terceira seção, que engloba o direito fundamental ao Bom Governo, cujas dimensões, subjetiva e objetiva, preconizam a todos do povo a constituição de um governo/administração preocupado em atingir o interesse público de forma ótima, simultaneamente irrompendo como argumento contra a corrupção, devido às suas partículas normativas formadoras, tais como a transparência, a publicidade, a motivação, a finalidade, a fundamentação, a imparcialidade, a legalidade, a moralidade, a eficiência, a probidade, a responsabilização e a participação e deliberação social para a formatação de uma melhor administração sobre o público. Este direito, que abrange de sua fundamentalidade todas as ações-decisões que envolvem o público, possui setores normativos autônomos, porém, complementares, onde a probidade aparece como pedra angular, e assim será vislumbrado, sendo possível haver uma confluência com o último setor do presente trabalho.

3.1 Configurações institucionais da Administração Pública no Estado Democrático de Direito brasileiro: raízes históricas e seu aspecto contemporâneo

Alude-se à condição sociopolítica e institucional de Portugal, na era pré-colonial, como determinante nos primeiros séculos constituintes de sua colônia continental no Novo Mundo. Durante a Idade Média, era a reconquista de regiões na península ibérica dominada pelos mouros que norteava as principais aspirações de Portugal. É desta era, a propósito, o acordo diplomático com maior vitalidade que se conhece no ocidente, entre Inglaterra e Portugal, intitulado de Tratado de Windsor, de 1386, ainda vigente. Acredita-se que, Portugal, apesar das dificuldades, alcançou, pioneiramente, o sucesso em instaurar um Estado unitário com poder centralizado, enquanto que, no mesmo período, países como França e Alemanha, enfrentavam os desafios da fragmentação e descentralização. Fia-se que é da aludida centralização política e econômica que derivou o protagonismo de Portugal, conjuntamente com o da Espanha, na dominação de rotas comerciais oriundas das Índias, cujo sucesso acabou por decifrar o Novo Mundo, quando em missões marítimas vinculadas às mesmas (FREYRE, 2003; HOLANDA, 1995).

É da região peninsular e de suas relações sociais frouxas, de misturas entre portugueses e mouros, que se observa características antropológicas peculiares, de uma formação societária única, européia e africana, onde as inflexibilidades aristocráticas não impunham em demasia os seus valores. A vivência, ainda que margeada na desigualdade entre senhores e escravos, era baseada em um “equilíbrio de antagonismos” freyriano, estando os vínculos econômicos entre centrais e feitorias integradas, que se espalhavam do território português ao norte da África, no topo das verdadeiras preocupações (FREYRE, 2003; HOLANDA, 1995).²⁹

Com os descobrimentos, novas estratégias são reivindicadas para a colonização, diferenciadas das hodiernamente utilizadas com as ocupações, nas referidas feitorias, tendo em vista que, nos territórios e civilizações descobertas não havia uma dinâmica socioeconômica capaz de fornecer qualquer sorte de coisas aproveitáveis. O paradigma da ocupação, projetado nas feitorias, acabara por ser transmutado, implantando-se um novo sistema de abastecimento e manutenção de

²⁹ “Em vão se procuraria um tipo físico unificado”, notava há anos em Portugal o conde Hermann de Keyserling. O que ele observou foram elementos os mais diversos e mais opostos, “figuras com ar escandinavo e negróides”, vivendo no que lhe pareceu “união profunda”. “A raça não tem aqui papel decisivo”, concluiu o arguto observador. E já da sociedade moçárabe escrevera Alexandre Herculano: “População indecisa no meio dos bandos contendores [nazarenos e maometanos], meia cristã, meia serracena, e que em ambos contava parentes, amigos, simpatias de crenças ou de costumes” (FREYRE, 2003, p. 67).

gêneros que interessavam a metrópole, originando-se a ideia de povoar (PRADO JUNIOR, 1981).

Diferencia-se, de princípio, a forma de colonização e povoamento nos trópicos, ao que ocorreu nas regiões temperadas do norte da América. Em Pindorama, o objetivo inicial de Portugal, que se seguiu por longos períodos, coaduna-se essencialmente à política extrativista. Ao fitar a formação do Brasil, perceber-se-á que as suas bases fundamentais ergueram-se para o fornecimento de madeira, açúcar, tabaco, ouro, diamante, algodão e café, em lapsos temporais em que alguns destes gêneros estavam em maior evidência que outros. Enfim, foi com este objetivo, destinado a atingir interesses exteriores, que se erigiram as bases da sociedade e economia brasileiras (PRADO JUNIOR, 1981). Para ter-se uma estrutura minimamente organizada, Portugal calhou por outorgar Cartas de Doação (comprovação) e Cartas Forais (deveres e direitos dos donatários), com a intenção de solucionar a tarefa de como colonizar regiões enormes, divididas em quatorze capitanias hereditárias. Esta política, que tem início no século XVI, e depois com Tomé de Sousa e a fixação do Governo Geral, em 1549, para fins de reforço, tem continuidade mesmo com a Reforma de 1640, cuja origem percebe-se nos problemas da metrópole, em era hispano-lusitana, e das infiltrações neerlandesas na colônia. Ao delegar estas funções elementares a particulares, formando-se feudos praticamente independentes de qualquer plano unificado, verifica-se o primórdio das constantes falhas de tentativas de adequação estrutural, deixando-se de herança legal tão somente o estatuto básico da administração portuguesa, que se fez presente, mesmo com as reformas de Pombal, até o prelúdio do século XIX (FREYRE, 2003).

Nesta era de formação do país, os vínculos sociopolíticos eram estritamente familísticos, baseados em uma escravatura peculiar, com uma sociedade patriarcal, de senhores todo-poderosos (FREYRE, 2003; SOUZA, 2000). Por acaso, é com este processo histórico que se articula o mandonismo, que sobrevive ainda hoje em determinadas regiões do país. Mandonismo tem relação com uma existência sociopolítica localizada, de arranjos oligárquicos e personalizados de poder, em que o mandão, o potentado, o chefe, é aquele que exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário, por possuir absoluto exercício sobre algum recurso estratégico, na inexistência de instituições sérias e fortes. O mandonismo é classificado como um

atributo da política tradicional do país, que se estende pela sua história institucional e política (CARVALHO, 1997).

A elite interiorana, plástica, arbitrária e isolada ³⁰ (HOLANDA, 1995), exteriorizou-se pelo personalismo, na ausência de instituições intermediárias robustas, dialogando com o patriarcalismo e familismo de Freyre (2003), subordinando os aparatos estatais do exterior a seu bel-prazer, chamando a atenção de Faoro (2001) e sua perspectiva sobre o estamento e o Estado brasileiro patrimonialista do pós-1808, que é quando há, efetivamente, um poder estatal esteado, versão política específica do personalismo.

Em que pese à superfície administrativa apontar para um viés de esforço centralizador até o século XVII, havia o contraste factual da descentralização das capitanias, reforçado por um liberalismo econômico colonial que encontrava endosso nas relações políticas personalistas (PRADO JUNIOR, 1981). Até as descobertas das minas, e de seu desenvolvimento, em século XVIII, impera esta realidade sem reais ajustes. O fato político paradigmático que principia a dar novos ares a esta era, é a chegada da família real, em 1808, que representa o fim da narrativa colonial. Sem dúvidas, o que caracteriza a formação primeva do Brasil, parte da tese da descentralização, da autarquia do latifúndio, autossuficiente, material e espiritualmente, de um catolicismo confortável, estranhado à severidade protestante. Não obstante, denega-se que apenas esta condição de coisas fundamenta o atraso no desenvolvimento social e político do país, como se fossem influências autônomas e eternas (SOUZA, 2000).

É no século XIX que o tradicional e o moderno, junto com o rural e o urbano, esbarram-se. No Rio de Janeiro, a instalação da corte portuguesa, e de seu funcionalismo, aproximadamente composto por dez mil pessoas, conferiu ao Brasil novos patamares. Enquanto em território europeu davam-se as invasões napoleônicas, há a dissolução da política econômica monopolista em Pindorama, de um capitalismo comercial, pressuposto do domínio colonizador português – favorecendo-se, eminentemente, a Inglaterra. ³¹ A abertura dos portos torna-se

³⁰ Fala-se em um sentido social e psicossocial, por claro. Porém, veja-se que em termos geográficos e numéricos, o período colonial, em seu “auge”, concentrava-se em uma região de oito milhões de km² e o número de habitantes, dispersados, era o de três milhões, pouco mais de 0,3 por km², o que apenas principia a alterar-se com a mudança político-administrativa da família real, em 1808 (PRADO JUNIOR, 1981).

³¹ Distingue-se essa situação, por exemplo, no conteúdo do decreto de abertura dos portos, onde há a fixação “geral” de importação para todas as nações, de 24% *ad valorem*. E, veja-se, Portugal não

permanente, ocorrendo, posteriormente, a transferência administrativa e política ao país, estando a Coroa preocupada, unicamente, com os interesses internos, dando trajes de centro próspero à colônia. As consequências sociopolíticas de tais eventos deram estrutura para a formação de um (projeto de) Estado nação, em pouco tempo independente, ponto de chegada de imigrantes europeus, e vivenciado em conflitos de valores pré-modernos e modernos, advindos do engenho escravocrata e de seus senhores, e cunhados por um liberalismo clássico importado, respectivamente (CAMPANTE, 2003; FAORO, 2001; PRADO JUNIOR, 1981).

Com a Independência de 1822, proclamada por Dom Pedro I, e com a Constituição de 1824, forja-se, “oficialmente”, o primeiro “Estado brasileiro” e, pois, com ele, as iniciais formações patrimonialistas, no sentido faoriano.³² Ocorre, bem dito por Campante (2003), que os valores individualistas e impessoais universalistas, importados para um contexto social pré-moderno, não substituíram, de supetão, as relações personalistas patriarcais. Tais valores, por claro, não se anulavam, e, o segundo, em regra, era o qual acabava prevalecendo, “transmutando-se” para o patrimonialismo. Isto, porventura, não era somente uma peculiaridade do pueril Brasil, mas uma característica que acompanhou Portugal, onde nunca houve uma ruptura cabal entre aristocracia e burguesia, devido à constituição prematura de um Estado unitário e das condições sociopolíticas derivadas disto, não construindo raízes uma sociedade liberal-democrática autêntica florescer.

A sociedade brasileira, que se via em meio aos conflitos de tradições pré-modernas com as oxigenadas ideias liberais de além-mar, tratou de perpetuar um arranjo sociopolítico que permitisse à elite manter-se em harmonia. As tentativas do Império, em estabelecer um centro diretor, ao mesmo passo tendo de lidar com os fragmentos de poder assentados de já há muito nos latifúndios agrários, demonstra

possuía muitas escolhas. Na metrópole (embates) e nas suas demais colônias, seus portos e “feitorias” estavam “cerceados”. No caso, as mercadorias portuguesas possuíam benefícios, com a taxa reduzida à 16%. Mediante o Tratado de Cooperação e Amizade, de 1810, entre a monarquia portuguesa e a Inglaterra, esta logrará uma tarifa mais favorável que a própria outorgada a Portugal, de 15%. Isto permaneceu até 1816, ano em que foram equiparadas as taxas de Inglaterra e Portugal (PRADO JÚNIOR, 1981).

³² Antes de 1808, patrimonialista, em sentido estrito, era o Estado português; a sociedade brasileira era patriarcal, Estado brasileiro não havia. Após essa data, o poder patriarcal certamente decaiu, pois passa a existir um Estado e um mercado instilando suas lógicas próprias naqueles “donos de pequenos mundos”, mas essa decadência não veicula necessariamente uma modernidade racional-burocrática, justamente porque o mesmo destino não tem o personalismo. O enfraquecimento do patriarcalismo não pressupõe, de forma alguma, que o patrimonialismo terá o mesmo destino, pelo contrário, para Weber, o patrimonialismo, embora análogo ao patriarcalismo, no sentido de que o poder político se legitima na relação pessoal de piedade, representa uma superação deste (CAMPANTE, 2003, 183).

este pacto pacificador para a formação do novo Estado nacional brasileiro (CARVALHO, 1980). O patrimonialismo, afinal, deu cores a este novo contrato social, o qual, política e administrativamente, endossou, em seu art. 2º, as divisões territoriais (e de funcionamento) em províncias, na forma “que actualmente se acha, as quaes poderão ser divididas, como bem pedir o Estado” (BRASIL, 1824). Isto é vislumbrado no debate, entre centralizadores e federalistas/descentralizadores, durante todo o século XIX. Tem-se realces disto no Código de Processo de 1832, no Ato Adicional de 1834, que tratou sobre o “*self-government*” das províncias, contudo, com amplas restrições, que deram azo à diversas revoluções regionalizadas, a saber, Farroupilha, Cabanagem e Balaiada; na Lei Interpretativa do Ato Adicional, de 1840, e na Reforma do Código, de 1841, ambos atos representativos da movimentação à favor de uma recuperação da centralização.

Visconde do Uruguai (1862) e Tavares Bastos (1870) são personagens, juristas e estadistas, que na segunda parte do século XIX alimentam, em argumentos, as visões de cada ponto. O primeiro, a favor de uma centralização, em termos franceses da época, adverso à federalização norte-americana, adaptada ao Brasil, defendida pelo segundo.³³ Em poucas palavras, o argumento centralizador, inicialmente, pautava-se no objetivo de pacificação para um fim nacional, mediante a ação do poder central, em incutir valores estranhos aos interesses meramente provinciais. Influenciados por ideias francesas, há a adição do paradigma da precedência do interesse público (central e nacional) em detrimento dos interesses particulares, provinciais. Os federalistas, por outro lado, recorreram à concepção de participação política voltada às regiões e a seus interesses, estando nas províncias e no desenvolvimento e agregação das individualidades, a competição sadia que compactuaria para um verdadeiro compromisso e crescimento nacional. Notam-se flutuações históricas nas defesas federalistas: i) de participação e justiça a contar

³³ “Vemos os espíritos aflictos em busca de um ponto de apoio no espaço: quanto a nós, não ha outro; é a autonomia da Provincia. Votai uma lei eleitoral aperfeiçoada, supprimi o recrutamento, a guarda nacional, a policia despótica, restabelecei a independencia da magistratura, restaurai as bases do codigo de processo, tornai o senado temporario, dispensai o conselho de estado, corrigi ou aboli o poder moderador; - muito tereis feito, muitíssimo, pela liberdade do povo e pela honra da nossa pátria; mas não terei ainda resolvido este problema capital, equuleo de quasi todos os povos modernos: limitar o poder executivo central ás altas funções políticas sómente. Deixai-lhe o exercicio das attribuições que tem, deixai a capital concentrar os negocios locaes, consenti que possa estender-se porta toda a parte o braço gigantesco do Estado, tutor do municio e da provincia; e vereis, por meliores que as leis novas sejam, dominar a nação, e tudo perverter, o governo, o poder executivo [...]” (BASTOS, 1870, p.30).

das municipalidades, para ii) a proeminência do legislativo provincial como intérprete medular dos interesses particulares) da(s) mesma(s) (COSER, 2011).

O debate teve como vencedor o lado federalista. A Lei Áurea, a Proclamação da República e a Constituição de 1891, são marcos institucionais que simbolizam esta vitória. Com a Carta de 1891, as províncias tornaram-se Estados federativos, transformação oficializada de uma prática que estava a prevalecer de há muito. Sem embargo, os princípios básicos, da forma federada e da autonomia municipal, terminaram por ser deturpados, bastando observar a política de nomeação para o cargo de prefeito, que acometia doze dos vinte Estados, a qual retrata o “verdadeiro sistema político” que se apresentava à época (BRASILEIRO, 1973). O poder descentralizado aos Estados e personificado no governador terminou por ser um fato político que revestiu o cenário nacional com dinâmicas próprias. O governador, presidente de província, que antes representava apenas os interesses centrais, e que não possuía um real apoio das regiões e microrregiões, podendo ser, inclusive, retirado de suas funções de acordo com os postulados ministeriais, passou a ser eleito pelas oligarquias locais que compunham os partidos estaduais, fazendo-se com isso uma estrutura organizacional de poder que canalizava em sua posição os fins e direções da política, que influíam em todo o contexto político e administrativo nacional. É deste ambiente o surgimento do que se denomina de coronelismo, o qual, somado a decadência econômica e política dos grandes fazendeiros, o Estado, que se expandia, se aproveita desse cenário para garantir “apoio” e atuação no território. Ocorre que o coronelismo vigorou como um verdadeiro sistema político nacional, “baseado em barganhas entre o governo e os coronéis”. O papel do governo estadual era o de assegurar, de cima para baixo, o poder dos coronéis sobre seus subordinados e/ou rivais, dando-lhes controle sobre o funcionalismo público, “desde o delegado até a professora do primário”. Os coronéis, de outro lado, garantiam o equilíbrio e o amparo ao governo estadual, principalmente por intermédio do voto. Com isso, os governadores articulavam-se para cima, dando apoio ao Presidente da República, onde este angariava suporte, mediante o reconhecimento do êxito das relações dos governadores em seus respectivos Estados. Este “sistema político” extingue-se em 1930 e, “institucionalmente” em

1937, com o Estado Novo e com fim de Flores da Cunha, considerado “o último dos grandes caudilhos gaúchos” (CARVALHO, 1997; LEAL, 2012).³⁴

É de tal contexto sociopolítico que surge o fomento ideológico, autoritário e ditatorial, que amparou o Golpe de 1937 e a Era Vargas. É na expressão autoritarismo instrumental, cunhada por Santos (1978), que há o argumento para se fazer do autoritarismo, um instrumento interino, de configuração institucional, de transformação da sociedade brasileira, a fim de esta ser capaz de constituir-se, autenticamente, em uma comunidade política liberal e democrática – desafeiçoando-se do diagnóstico equivocado de um liberalismo doutrinário, oriundo da Primeira República. Viana (1999) e Amaral (1981) podem ser lembrados como duas das principais vozes que potencializaram este movimento, argumentando a existência de uma incongruência socioantropológica dos valores liberais anglo-saxões, importados ao Brasil e a seus *zoon politikon*, incrustados por um espírito de clã, que consubstanciavam um vazio “público” no conteúdo ético da vida política do país, de patrimonialismo e manipulação oligárquica de base, referente ao sistema representativo. O autoritarismo instrumental obteve a sua consagração com a outorga de 1937, estando Campos (2001) como idealizador de tal projeto, político e jurídico, ao incorporar no executivo o interesse nacional, por uma democracia autoritária, narrativa financiada pelo inconsciente coletivo do povo, na verdade comprometida com uma percepção filosófica de fundo, coadunada a um elitismo refratário, incapaz de romper com o passado político, de corrupção institucional, que tanto se tentara abolir (BUENO, 2016).

Distinguindo-se as principais reformas administrativas/de Estado, realizadas desde 1930, resgata-se, primeiramente, o esforço de se criar um “Estado Administrador”, aos moldes do paradigma racional-legal, adequado a nova realidade industrial do país. Campos (2001) foi uma das mentes que auxiliou na lavra deste programa, que dialogou com o processo desenvolvimentista e interventor do Estado,

³⁴ Sobre esse sistema nos Estados do norte, Ramos (2013) observa: “Havia em alguns Estados do Nordeste velhas oligarquias firmes. Contra elas surgem vozes tímidas de vagos demagogos que dificilmente poderiam conseguir prosélitos. Usando meios ordinários, permitidos pela constituição, êsses tipos ficariam sempre resmungando sem proveito. A máquina eleitoral funcionava com defuntos, e a fabricação das atas no interior só não causava indignação porque tôda a gente se habituara àquelas safadezas. Para pagar êsse trabalhinho, a falsificação do voto que produzia o Governador e o deputado, o sindicato político da capital dava ao coronel da roça plenos poderes para matar, roubar, queimar, violar. A vontade do chefe do interior, quase sempre um analfabeto de maus bofes, não encontrava obstáculos. Essa gente foi varrida. E queixou-se de violências. Talvez a intervenção em alguns Estados do Nordeste tenha sido a coisa direita realizada no Govêrno do Marechal Hermes”.

simbolizado na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que regulamentou o art. 67, da Polaca. O DASP absorveu inúmeras funções, tais como i) orçamentárias e de fiscalização; ii) realização de concursos públicos e profissionalização dos agentes públicos; e iii) assistência ao Presidente da República, para a consolidação de uma nova Administração Pública (MARTINS, 1997; CUNHA et al., 2010). Tem-se que este projeto resultou tão somente em ilhas de excelência, pois perdeu força com o tempo. No golpe de 1964, o “espírito” do DASP é revigorado, influenciando na reforma de 1967 (Decreto-lei nº 200/1967), o qual internalizou uma distinção estrutural na administração do Estado, trazendo a discrepância das funções de “direção” e de “execução” (CUNHA et al., 2010; MARTINS, 1997; SINGER, 1975). O aludido decreto consolidou a Administração Indireta, dando vazão, conforme Graef (2009), a mais de 274 agências criadas, até o fim do regime.³⁵

Objetivando cortes financeiros, desburocratização e agilidade nos procedimentos de gestão de recursos humanos e materiais, foi atribuído à Administração Indireta, o regime jurídico previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o qual, na verdade, estimulou um descontrole – que era realizado setorialmente, via supervisão ministerial – tanto sobre as folhas salariais, quanto no recrutamento de servidores, o que compactuou para um aumento das práticas clientelistas, sabendo que estas são aquelas relações em que o Estado (o governo) é o lado mais poderoso e, utilizando-se dessa superioridade, distribui benefícios em garantia de apoio. Todavia, houve uma resistência das ditas ilhas de excelência no setor público, tão somente até a gestão de Delfin Neto, na Secretaria de Planejamento, na Era Figueiredo. Tentou-se, já em tempos de redemocratização, emplacar uma reforma no executivo da União, com o intuito de resgatar as ilhas excelência, com um novo regime e plano de formação de profissionais, adequado aos novos desafios que a futura república iria enfrentar, com a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e na constituição da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), projeto este que, àquele tempo,

³⁵ Diniz e Lima Junior (1986) encontram os seguintes dados sobre a expansão do Estado no período autoritário militar: 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. No caso de empresas públicas, de um total de 440, durante o período 1939-1983, 267 foram criadas em 1964-1983.

restou inconcluso (CARVALHO, 1997; GRAEF, CARMO, 2009; LEAL, 2006; LIMA JUNIOR, 1998; SOUZA, 2017).³⁶

Esta é uma enraizada dinâmica que se arrasta até Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual representa um rompimento institucional nunca antes confeccionado na história do país. Ao vincular o Poder Público e toda a sociedade para um projeto sociopolítico fundado em uma república, constituindo-se um Estado Democrático de Direito, que guarda como objetivos fundamentais a garantia e a promoção de direitos fundamentais de todos do povo, há, inexoravelmente, uma nova Administração Pública. Ao tempo de sua promulgação, veem-se empreendimentos importantes, que não resistiram por muito tempo, a saber, a previsão original, do art. 39, de um regime jurídico único aos agentes públicos da Administração Direta, autarquias e fundações.³⁷ Sem embargo, é no art. 37, *caput*, que mesmo emendado, está projetado o revestimento constitucional canalizando à Administração Pública uma nova identidade.

Na década de 1990, contudo, desenrolam-se, novamente, (re) ajustes no corpo do Estado, na administração e na Constituição, – sendo deste primórdio duas importantes legislações, a Lei de Improbidade (8.429/1992) e a Lei de Licitações (8.666/1993) – que foram favoráveis antes à narrativa internacional então em voga, de teor anglo-saxão, sonorizada desde a década de 70, e consolidada pelo Consenso de Washington, de 1989, do que a um desígnio e desenvolvimento institucional profundo, a médio e em longo prazo, mais atento aos mandamentos constitucionais, especialmente no que diz respeito à prevenção e a remediação da corrupção – excetuando-se os códigos deontológicos do funcionalismo. A era Collor-Itamar deu início, em meio à criação, dissolução e recriação de inúmeros órgãos, ao

³⁶ Apenas para pintar um quadro com endosso estatístico, na esfera federal, de 1937 a 1962, foram aprovados 75,2 mil candidatos, ocorrendo nos ministérios a criação de cerca de 300 mil vagas. Nas autarquias, chega-se a análise de que 200 mil vagas deveriam ser preenchidas com base no “sistema de mérito”, todavia, somente duas instituições mantinham o sistema: o Instituto de Assistência e Previdência dos Trabalhadores da Indústria (Iapi) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Ademais, de acordo com a pesquisa do DASP, de 1961, de um total de 300 mil servidores civis, tão somente 15% deles havia sido nomeado mediante concurso público (CUNHA et al., 2010).

³⁷ À guisa de exemplo, cita-se, em esfera do executivo federal, o Grupo Direção e Assessoramento Superior (DAS). Em 2008, constavam 22.000 mil cargos de confiança, retirando-se os agentes que preenchiam vagas nas Funções de Confiança e Cargos de Direção das Instituições Federais de Ensino. Isso para um total de 534.00 servidores civis, de 229 órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta do executivo federal. No entanto, lembrando-se que em um censo, realizado em 1987, o total de servidores civis era 1.570.000, sendo visto uma redução de tal quadro em aproximadamente 1/3 (de 1987 a 2009) e, enquanto isso, o número de cargos de confiança, de livre provimento, aumentou exponencialmente (GRAEF, CARMO, 2008).

estabelecimento de uma reforma administrativa/de Estado, com os contornos da *New Public Management* (NPM), dando-se corpo a tal proposta com o Programa Nacional de Desestatização, que afetou mais o funcionalismo público – há previsão de que 100 mil foram atingidos – do que, necessariamente, a envergadura do Estado (as principais privatizações: Usiminas, 14 participações estatais em capitais de empresas, Companhia Siderúrgica Nacional, Açominas, Copene, Escelsa e Light) (CUNHA et al., 2010; LIMA JUNIOR, 1998; MARTINS, 1997).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), arquiteta-se um novo projeto de reforma, supostamente com propostas mais apropriadas à “nova” fase do Brasil, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), conduzido por Bresser-Pereira, para a implementação de uma Administração Pública Gerencial, comprometida com as finalidades do Estado Democrático, inaugurado em 1988. Não obstante, em números, é possível “avaliar” os reais objetivos desta reforma, sendo que, até 1998, 57 estatais federais e 24 empresas e bancos estaduais haviam sido privatizados, e transacionada a participação acionária em outras 13. Na Emenda Constitucional de nº 19/1998, in(cons)titucionaliza-se a “descentralização gerencial”, criando-se novos regimes jurídicos ao serviço público – subsidiariedade e Terceiro Setor, e instalando a eficiência, com uma carga semântica economicista - teor este já superado e adequado ao Estado Social - , como princípio constitucional da Administração Pública (CUNHA et al., 2010; LIMA JUNIOR, 1998; MARTINS, 1997).

A despeito de Bresser-Pereira (2017) afirmar que a reforma gerencial buscou legitimar o Estado (democrático de direito) social, adotado na Constituição, freando as “paixões” neoliberais, concorda-se que, os efeitos de dita reforma foram irresolutos e ínfimos, igualmente aos quais podem ser analisados na história. Constata-se a continuidade de um *status quo* institucional sem uma verdadeira preocupação em buscar no povo a transformação do espaço público (político e administrativo), contrariando aspectos prospectivos da Constituição, especialmente na exacerbada delegação de funções ao meio privado, e nas novas modalidades contratuais, sem reais adaptações na legislação, para lidar com as inúmeras brechas para a corrupção se locomover. Estas normativas acabaram influenciando na própria dogmática jurídica e na sistematização das políticas, as quais dão operacionalidade ao Direito, principalmente, aos direitos fundamentais sociais.

Diz-se que a premissa do PDRAE estava embasada na noção da qual a crise brasileira estava fundada estritamente a uma crise de Estado, o que é um equívoco com implicações profundas, verificando-se, tão somente, as “estratégias” de tal reforma, à moldes privatizantes, formais e tecnocráticos - ignorando-se a reivindicada reforma tributária ou a uma construção e fomento de instituições abertas, por exemplo. Sem embargo, a Carta Política de 1988 ainda dá à Sociedade e ao Estado às direções para aliarem-se de uma melhor forma, e a leitura que se deve atrelar a este projeto político-social, é a qual que traz as pessoas para dentro das instituições, sendo, por claro, a Administração Pública, afetada por tudo isto (BRESSER-PEREIRA, 2017; CUNHA et al., 2010; LEAL, 2006; MARTINS, 1997).

Veja-se que, quando se defende que a Constituição projeta que o Estado e a Administração Pública abram-se e fomentem a inclusão das pessoas em seus interiores, está-se a afirmar que é preciso cumprir com o mote constitucional democrático, cujo conteúdo não se forma sem uma perspectiva reflexiva sobre a história sociopolítica do país, que carece de uma prática social, cultural e ética, adequada aos desafios que uma república democrática exige. Também, vislumbra-se que isto é de suma importância para se alicerçar aportes sociais atentos à desigualdade, que ainda acomete em graus elevados o país, preocupação que em vezes não é objeto de um sistema representativo obtuso, senão, corrupto. Em suma, é preciso nutrir o desenvolvimento de uma ética e de uma moral pública que se harmonize com a Constituição e, afinal, com a sociedade e instituições brasileiras, que aquela pretende reger.

Em termos de legislações e políticas de enfrentamento – de prevenção e tratamento – à corrupção, a qual deturpa os mandamentos republicanos e democráticos expostos na Carta de 1988, são apreensíveis comprometimentos contemporâneos que formam os inúmeros sistemas que englobam o Estado e a Administração Pública brasileira e suas normativas, tais como a Lei de Responsabilidade, o Estatuto da Cidade, a Leis e súmulas contra o nepotismo, direto e indireto, a Lei de Licitações, a Lei de Acesso a Informação e seu Decreto, os Códigos de Conduta e, sem exaurir a lista, a Lei de Improbidade. Estas leis, com carga semântica peculiar, possuem auspícios para a constituição de uma ética e moral pública ordenada, relacionando-se com os controles, administrativo e financeiro, parlamentar, judicial e, enfim, social. Todavia, estes traços precisam ser ampliados e contundentemente propostos, observando-se os diversos casos de

corrupção, micro ou macro, que ainda se proliferam, em circunstâncias de uma Sociedade de Riscos que possui uma enorme dificuldade para antever as consequências de suas decisões e de suas reais finalidades, as quais se aproximam de todos, mas, em maior monta, dos excluídos, dos que estão na margem da sociedade.

Estudar diretrizes para fazê-lo, após uma perspectiva histórica, que de sua superficialidade não foge de um teor substancial da cultura política e administrativa do Brasil, a qual demonstra os grandes desafios que ainda precisam ser superados, incluí-se como imprescindível, e isto será o tema da próxima etapa do capítulo, que assegurará um exercício de articulação de aportes filosóficos e sociológicos, cujos sentidos podem ser trazidos para um aprofundamento do caráter democrático e “público”, que tanto se reclama para o Brasil e sua administração. Ademais, quando se coloca nesta posição, de valorização da ética e da moralidade pública à patamares de essencialidade (fugindo-se de uma noção metafísica), está-se propondo a lançar argumentos à favor de uma recuperação e revitalização da Sociedade e de sua esfera pública, espalhando-se para a legitimidade do Estado e de sua administração – superando-se arquétipos estruturantes da mesma, tais como os modelos de burocracia que, bem ou mal, tentou-se efetivar –, todos comprometidos com os princípios fundamentais e com os direitos de todos, assegurados pela Constituição.

3.2 A observância da moralidade e da ética pública na Administração Pública brasileira constitucional

São muitas as adversidades as quais as sociedades contemporâneas enfrentam e, em particular, a brasileira, no que diz respeito ao “público”. Como previamente discutido, os séculos que formaram o Brasil, institucionalmente e enquanto “corpo político”, são constituídos de uma carência democrática que, sem dúvidas, implica nos grandes problemas que afligem a pueril democracia brasileira, enfeixada no projeto político-social identificado na Constituição Federal de 1988. Uma, dentre as tantas dificuldades, está na deturpação, no assenhoreamento da coisa pública, que acontece em variadas matizes, sempre ancorado em atingir finalidades duvidosas. Recorda-se os casos contemporâneos paradigmáticos, no “alto escalão da política”, como o Mensalão, que, em síntese, programava uma

estrutura com o objetivo tal de angariar apoio político, de diversos partidos, para a constituição de um sustentáculo endossante ao governo federal (FURTADO, 2015).

Lembra-se, igualmente, do caso da Máfia das Sanguessugas, no qual o sistema corruptivo se espalhou para todas as esferas federais, transgredindo as normativas que esboçam o âmbito público. O esquema corruptivo tinha bases a partir da sociedade empresarial Planam, a qual pagava propina aos congressistas, enquanto estes articulavam emendas para a compra de ambulâncias, vendidas com superfaturamento. Em âmbito municipal, os agentes públicos concatenavam-se para as empresas ligadas a Planam vencerem as licitações. Igualmente, há-se o famigerado caso Lava-Jato, o último grande escândalo de corrupção no país, constituído sistemicamente por empreiteiras privadas, sociedades estatais, agentes públicos e profissionais liberais de áreas rarefeitas da sociedade (FURTADO, 2015).

Não obstante, estes casos “paradigmáticos” e “midiáticos”, que flutuam, insistentemente, no imaginário coletivo, é preciso reportar que, o problema da “corrupção”, institucional e pessoal, termina por ser constatado nos mais diversos “níveis”, políticos e administrativos, desde o favorecimento de um amigo ou familiar nas repartições públicas municipais, até em “sociedades com fins sociais” de pequeno porte (vislumbrando-se isso nos milhares casos de corrupção/improbidade, julgados anualmente, e que terminam com condenação).

O diagnóstico que pode ser feito, consoante esta breve introdução (e no que vem sendo posto no trabalho), é o qual acusa um déficit de normatividade “pública”, ética e moral, nos setores do Estado Administrador e nas suas relações com a Sociedade. Esta assertiva é validada, pois verifica-se que, mesmo com as políticas interrelacionadas e legislações de fiscalização e punição, em vezes draconianas, os atores políticos, agentes públicos e cidadãos parceiros, continuam, em grande escala, atuando neste andar de sentidos personalistas, patrimonialistas e clientelistas. Desponta como necessário, neste sentido, retomar, ou, melhor, construir uma normatividade pública que possa ser acatada no âmago cultural, moral e ético, da sociedade brasileira, de suas individualidades constituintes e, especialmente, da Administração Pública: a Carta de 1988 engenha este projeto.

No entanto, compreende-se não apenas a dificuldade de se elaborar necessários postulados normativos que façam de seus sentidos mandamentos preocupados com o “público”, mas, também, de contornar aspectos “práticos” da cultura política e administrativa brasileira, que se ergueu a partir das teorias

modernas de burocratização, que tem como seu representante/pesquisador eminente, Weber (2005). Estas escolas, conforme o autor, significam uma das espécies de dominação e poder histórico existentes, a legal, que se desdobra para o tipo “mais puro de poder”, o burocrático. Desenvolve-se a ideia fundamental a partir da modernização da sociedade e de uma forma de vida racionalizada, que se espalhava desde os fins de século XVIII para os vários âmbitos sociais: na empresa privada, no parlamento, na Igreja, nas relações interpessoais e, portanto, na Administração Pública.

De um modo direto, é possível dizer-se que a racionalização burocrática exsurge ao lado do Estado moderno e de Direito, e de seu teor racional-funcional, onde são os burocratas que ficam responsáveis pela constituição real do poder³⁸, em termos que transporiam para a sua profissionalização e racionalidade a feição necessária para a condução (administração) do Estado, características estas que seriam, a propósito, totalmente estranhas às apercebidas no passado da humanidade, marcadas por vínculos patrimoniais e irracionais. Weber (2005) concebe a Administração Pública como braços do estatuto legal legitimador do poder, que se organiza mediante competências hierarquizadas e racionalmente instituídas, com funções próprias a cada qual, composta por funcionários extremamente especializados para o cumprimento de seus respectivos propósitos, vinculados a um interesse público.

Interessa-se, ao que está sendo desenvolvido nesta seção, sobre o modo que tal teoria da burocracia “weberiana” compreende o sujeito enquanto agente administrativo (e o próprio aparato institucional que o alberga). Tem-se, no tratamento ao agente, a pretensão de isolá-lo de questões sociopolíticas, diferenciando-o do “ator político” que decide politicamente, como também de sua atmosfera conflituosa de barganhas. Faz-se isto tratando-se de direcionar ao agente, que “implementa” as direções do governo, e à própria Administração Pública, filtros de neutralidade que os levariam a imparcialidade e a lisura necessária no tratamento das coisas públicas, como também na qualidade de suas ações racional-burocráticas. Veja-se que, além de tais postulados intentarem diminuir o espaço

³⁸ Deixando claro que Weber (2005) diz que mesmo no poder legal, que se desenvolve com a burocracia, os “outros tipos” de poder também ocorrem, “nenhum poder é só burocrático”. Contudo, seu olhar afirma que o que caracteriza de forma determinante, na modernidade, os “outros poderes”, é o contínuo avanço das forças burocráticas nos meandros de todas as suas relações, tornando-se pressupostos de/para suas existências.

discricionário/arbitrário do sujeito-agente administrativo, há em tal componente o enfoque de elevar a especialização para os fins da gestão pública, em evitar os “perigos” da corrupção e do desleixo do funcionamento estatal, eminentemente técnico-burocrático, o qual estava em grau de elevada relevância societária e que, afinal, se perpetuara (LEAL, 2013; WEBER, 2005).

Ao delinear sobre os problemas da corrupção, em especial em democracias, encontrar-se-ia em tal corpo burocrático profissionalizado o remédio. A administração e a organização pública hierarquizada, apartada dos interesses privados e das controvérsias do poder político, incutiriam no agente administrativo o racionalismo impessoal (ético-formal) que garantiria a tomada de decisões sem “influência de motivos pessoais ou interferências emocionais, sem arbítrio e imprevisibilidade, sobretudo “sem acepção da pessoa”, de um modo rigorosamente formal” (WEBER, 2005, p. 2), regado racionalmente.

Uma das principais críticas que se faz a esta(s) teoria(s) da burocratização é embasada no fato de a burocracia, com este paradigma, seguir um imperativo da racionalidade, o qual traz consigo a noção, observada empiricamente nas administrações, de que as decisões levadas a cabo seriam pautadas pelo Direito e por processos racionais, os quais supostamente cumpririam o arcabouço administrativo burocrático posto (regras, hierarquia, impessoalidade, interesse público), sucedendo-se na situação onde os resultados de tais decisões (ignorando-se a cadeia de decisões, desde a “política” até a “administrativa”) deixaram de ser centrais, não se questionando os seus verdadeiros fins. Observa-se que as decisões simplesmente passaram a ser formadas e consideradas corretas, e isto transformou a própria burocracia em um fim em si mesma (FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2013; PARSONS, 2007).

Este paradigma, com particularidades próprias, foi desenvolvido no Brasil, com o planejamento de se concretizar a excelência organizacional e administrativa do Estado, tentando-se isolar a administração dos ambientes políticos, com o propósito de construir-se diferenciações entre decisões meramente políticas e administrativas, englobando um manto normativo, no que diz respeito ao cumprimento das mesmas, cooperando-se para isto um projeto de moralização e prevenção da corrupção dos agentes e das instituições públicas. Na doutrina de Cavalcanti (1938) está explícita esta proposta, em consonância com os ideários da época, de 1937, da separação formal dos poderes e de centralização ao executivo

maior. O autor desenvolve, tecnicamente, estas discrepâncias, vendo-se os i) atos discricionários; ii) atos políticos; iii) atos de império; e iv) atos de gestão.

Não obstante, com o que já foi discutido sobre a “formação” do Brasil e, igualmente, tratando-se desta particularidade com uma perspectiva crítica, a qual forma-se no intento de extrair o humano do agente público (e, com isto, de seu próprio entorno normativo), de separá-lo de suas valorações, de seus princípios e de sua ética, como também de influências exteriores que o acometem diariamente, se acabou esquivando-se destes problemas, sucedendo equívocos normativos relevantes, no sentido de atribuir à Administração Pública brasileira uma normatividade mais ampla e realista ao seu contexto sociopolítico, onde a mera ética formal do comportamento tecnocrático restou estéril, deixando espaço, no mais das vezes, para uma continuidade e crescimento de uma cultura patrimonialista e clientelista que tanto se quisera combater.

Aponta-se que, em verdade, ao vincular o agente público a uma postura racional-formal-imparcial, imputando-lhe uma função meramente tecnocrática, facilitou-se e/ou endossou-se, institucionalmente, uma ausência ou um esvaziamento ético, que calhou por desvinculá-lo de sua real finalidade – ignorando-se que o burocrata é um sujeito moderno, com interesses individualizados e econômicos – que é a razão de ser de sua função, e da própria Administração Pública: materializar as bifurcações do interesse público (EISENBERG, MUDESTO, 2011; FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2013).

Inclusive, outro fator que demonstra a inaptidão de parte destes mandamentos, é o qual assume o pressuposto que a ambiguidade de razões, privadas e públicas, não seriam contundentemente claras – porque se suprime um possível diálogo entre ambas, a fim de se designar as suas discrepâncias – fazendo-se a burocracia, e os próprios cidadãos, a valorizar tão somente os aspectos formais de seu ofício, burocrático e político, no sentido de participação e fiscalização das ações-decisões públicas. O processo administrativo/político, que transcorre por variadas unidades operativas (de competências, hierarquias e funções), remanesce ignorado ou classificado como legítimo, desde que os efeitos da ação-decisão cumpra com os fins previamente discutidos (legais), sem maior reflexão com a situação que se engendrou para a elaboração de dita ação-decisão, compactuando para uma dinâmica de “fins” justificadores dos “meios” (EISENBERG, MUDESTO, 2011; FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2013).

O paradigma burocrático possui em seu âmago finalidades louváveis, todavia, no formato que foi desenvolvido no Brasil, permaneceu dissociado de sua realidade política e administrativa, ambientada por relações patrimonialistas e clientelistas. Acabou sendo, em grande escala, deturpado para a estruturação de um funcionamento mantenedor de um *status quo* institucional, despreocupado em abordar aquelas disfunções de forma mais sofisticada. A valorização, unicamente, dos fins (ética da responsabilidade), ratificou uma infraestrutura normativa e interpessoal distante de mandamentos axiológicos, a qual, com a Carta de 1988, se constitui em uma diacronia que precisa ser reparada (EISENBERG, MUDESTO, 2011; FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2006, 2013).

Isto se justifica, porquanto que os meios, junto com os fins, fazem parte de uma disposição normativa empenhada em constituir uma ética e moral pública correspondentes com o Estado Democrático/Social brasileiro, em sua forma de governo republicana e regime democrático, cujos desdobramentos direcionam à Administração Pública um papel preponderante, de atuação concreta para uma transformação sociopolítica vital e indispensável, compactuada com o ideário de direitos fundamentais (EISENBERG, MUDESTO, 2011; FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2006, 2013).³⁹

Ao dizer-se que é preciso recuperar, ou construir mandamentos institucionais e interpessoais atentos a uma ética e moral orientadas para o “público”, que possam ser compartilhados intersubjetivamente, se faz reconhecendo que não somente na modernidade/contemporaneidade existe uma área nebulosa de diferenciação entre as esferas “privadas” e “públicas”, no entanto, que esta é objeto de debates observados, com especificidades próprias, em escritos filosóficos e políticos, desde a antiguidade, grega e romana. Além disso, as controvérsias sobre o privado e o público também acometem os estudos sobre a ética e a moral, no sentido de quais particularidades conceituais formam as suas distinções normativas, cujos resultados prestam-se, ao subsidiar modalidades de investigação, para embasar análises muito importantes sobre o ser e seu “eu” e “meio” normativo.

³⁹ Ocorre, como ensina Eisenberg e Mudesto (2011, p. 21), sobre o “regimes da burocracia” weberiano: eles nos asseguram liberdades, mas nos tornam alheios aos processos decisórios que configurariam, em tese, o nosso exercício da democracia; conferem-nos direitos e formas de lutar pelo acesso a eles, mas subtraem as razões públicas que deveriam nos tornar aquiescentes. Tornamo-nos fonte de legitimação de um exercício do mando jurídico, sem que a moralidade das razões para tal seja sujeita ao debate desobstruído da esfera pública. Ficamos diluídos nas rotas da burocracia e na carência de inovação e criação de seus servidores.

Bastando-se nesta disposição prévia, tenciona-se visualizar os ensinamentos habermasianos sobre a temática, os quais indicam aparatos para atingir um discurso conexo com os sentidos já assentados, de ética, moral e Direito, que se sustentam na filosofia da linguagem e destinam-se a estabelecer normativas pós-metafísicas universalizáveis, construídas discursivamente, sem verdades e fundamentalismos absolutos, antes validados, historicamente, via consensos possíveis, sobre as melhores razões ventiladas entre sujeitos falantes (HABERMAS, 1989, 2007).

Refere-se à Teoria da Ação Comunicativa (TAC)/razão comunicativa, de Habermas (1989, 2007), em sua elementar tópica: valorizar o justo, preponderantemente, em relação ao bom, tratando-se, nesse sentido, de possibilitar uma ética que procure fornecer uma moral universalizável (válida), orientadora das ações-decisões em contextos estruturalmente multifacetários, e que possa ser justificada terrenamente (isto sendo relacionado ao Direito).

Faz-se isto mediante a noção de ética e de moral que o autor desenvolve, estando a primeira vinculada a uma questão de bem viver voltada a uma individualidade ou a uma comunidade agregada culturalmente, ao passo que a segunda relaciona-se ao indivíduo enquanto ser humano, com seus valores morais, que se originam intuitivamente do mundo da vida e podem ser “validados” ou transformados - demonstrando-se a contradição performativa - depois de passados pelo filtro de um debate reflexivo na esfera pública, assim, podendo-se interpretar-compreender, modificar e aperfeiçoar o mundo objetivo, subjetivo e social, e, em conjunto, os seus sistemas orientadores (HABERMAS, 1989, 1997, 2007).

A ética (do discurso) é inserida nesse cenário, pois é ela que, autenticamente, o possibilita, considerando o seu teor procedimental, tornando viáveis o entendimento e o consenso, exilando-se o uso meramente instrumental ou estratégico da razão e da fala. A ética dos falantes busca o consenso pela transparência que oportuniza (normatizando-os), nas justificações racionais, via argumentação discursiva, que cada um pretende traçar ou obriga-se a fazê-lo, para sustentar uma normatividade que seja válida espaço-temporalmente – seja de uma norma moral ou derivada do Direito (CHILD, 2012; HABERMAS, 1989, 1997, 2007).

Dois princípios importantes e complementares aparecem na ética discursiva habermasiana, dos quais os sentidos são ferramentas indispensáveis para os Estados e Administrações Públicas contemporâneas, que pretendem projetar uma

inclusão e uma justiça social solidária, que respeite a alteridade de todos, atrelando, em suas atividades, os direitos fundamentais de cada qual.

O Princípio da Universalização, “U”, possui um programa conceitual de concatenar postulados normativos que sejam acatados por todos. Por outro lado, o Princípio do Discurso, “D”, outorga a todos os potenciais destinatários de uma norma a chance de participação discursiva “prática”, para a formação da mesma, gerando, pois, uma validade (que seja) legítima a ela. O Princípio “D”, ao final, é um mecanismo que enseja e traça as possibilidades do princípio moral, da democracia e, por conseguinte, do Direito, haja vista que articula uma fundamentação sobre a normatividade de cada um, com justificações pragmáticas. Brevemente, é assim que se demonstra que a moral e o Direito são institutos sociais estranhos, embora complementares, onde este último, mesmo com seu caráter normativo, coativo e institucional, de feição “forte” e sistemática, para ser legítimo precisa ser submetido por uma pretensão de validade, que nessa esfera teórica, é avocada pelo Princípio “D”, moral-universal (HABERMAS, 1989, 1997; FRIEDRICH, 2014; LEAL, 2013).

Em razão disso, apercebe-se que a ética discursiva habermasiana, que, como dito, é procedimental, não se atém às matérias que podem ser veiculadas nos argumentos discursivamente ventilados. A valer, ela possibilita um procedimento para que os juízos de valor moral (e as instituições sociais e seus sentidos que buscam o justo) possam ser escrutinados dialogicamente, com o objetivo de atestar, hipoteticamente, a sua validade normativa, isto se alastrando ao Direito e demais formatações que proporcionam a sua operacionalidade (a exemplo, políticas).

Aspectos subjetivos e objetivos são levados em conta igualmente. As pessoas precisam estar dispostas e aptas para interpretar-compreender os tipos de relações-ações em que está sendo pautada a interação social em que estão imersas. Um ambiente sociopolítico sem coação, em seu aspecto mais abrangente possível, é imprescindível para que os atores possam comunicar-se com clareza e honestidade. O conflito e/ou a cooperação figuram como componentes inatos desta dinâmica social complexa, que se constitui com a pluralidade contemporânea. Nesse panorama, as pessoas passam a acreditar ou inconscientemente buscar uma ordenação normativa capaz de direcionar as ações-interações-decisões de todos os que estão inseridos na mesma comunidade política, e é justamente em circunstâncias tais, que Habermas (1989) incute o discurso argumentativo como mediador, que perscruta consensos eticamente constituídos, moralmente

universalizáveis, do justo, da liberdade e da igualdade, moralizando-se o meio sociopolítico, onde o mundo da vida, o mundo social e os sistemas interagem, o que é muito relevante, quando se pensa sobre o tema ora objeto.

Isto posto, fica possível observar quais são os contornos éticos e morais que a Constituição de 1988 preserva para o Estado, para Sociedade e, em especial, para a Administração Pública brasileira e seus agentes, quando alberga princípios com carga axiológica-normativa vinculantes a todas as esferas da vida social, privadas e públicas, reclamando ações éticas e morais, como também normas jurídicas referenciais à sua projeção holística - e que vão muito além, nesse sentido, do que o paradigma da burocracia adotada no Brasil, tradicionalmente dispõe, ou pode garantir.

No entanto, como anteriormente visto, a ética habermasiana, *prima facie*, é procedimental, não formal, no sentido de não indicar conteúdos, mas, sim, de examinar a validade de normas (materiais) mediante discursos práticos com horizontes compreendidos em conteúdos contingentes.⁴⁰ É por isso que, quando a Carta Política alberga princípios (fundamentais), transformando-se em centro de referência normativa da Sociedade, do Estado e de sua administração, acaba por também contextualizar objetivos e finalidades com sentidos vinculantes para as relações interpessoais e institucionais, e que não podem ser, dessa forma, “validados”/formados com juízos meramente imparciais (HABERMAS, 1989, 2007; LEAL, 2013).

Aliás, defende-se que é somente mediante uma ética pública, substancial e procedimental, que se torna realizável uma normatividade compatível com o que uma república e seus valores representam; uma ética que preserve contornos previstos em domínio constitucional e infraconstitucional, principalmente quando no trato com a coisa pública e no convívio entre cidadãos que participam e deliberam sobre qual o tipo de vida que os esforços coletivos irão se ajustar para atingir (HABERMAS, 1989, 2007; LEAL, 2013).

Por esse ângulo, entende-se que é mediante uma apreciação dos discursos que os atores sociais, no caso, a Administração Pública e seus parceiros, em conjunto com os cidadãos, que será possível escrutinar, perenemente, qual a

⁴⁰ Habermas (1989, p. 126): Formal, por conseguinte, esse procedimento não o é no sentido da abstração de conteúdos. Em sua abertura, o Discurso precisa justamente que os pontos de vista axiológicos particulares acabem por ser deixados de lado, na medida em que não são passíveis de consenso [...].

(melhor) ética pública que normatizará seus atos e políticas, tendo-se como ponto coerencial os princípios constitucionais e os atrelados a seu mundo, como os previstos no art. 37, da Carta de 1988, que são, afinal, fonte do sistema jurídico e político do Estado Democrático de Direito brasileiro e de sua administração (LEAL, 2013).

Importa ressaltar-se que, quando se diz que a ética pública, substancial e procedimental, possui atributos e direções previamente determinadas, está-se querendo afirmar o aporte conceitual máximo que representa o discurso prático, de buscar coletivamente um tratamento imparcial que abarque todos os envolvidos de forma ótima e justa, constituindo-se o que se chama de interesse público, razão de ser da administração e de seus agentes públicos. Ademais, esta ética pública se fortalece por ser possível haver uma interlocução com a ética privada, estando ambas sempre em conflito, contudo, derivadas de um mesmo espaço público de sentidos que as diferenciam, onde os falantes podem compreender-se e reconhecerem-se, a fim de se atingir uma finalidade comum, compartilhada.

Uma ética pública, neste andar, erige, inexoravelmente, uma moralidade pública, em um sentido institucional, não apenas pessoal, “em comum” entre agentes públicos e cidadãos – isto sendo observado e desenvolvido por Hauriou, em fins de século XIX e início de século XX. Esta moralidade expressa-se, por exemplo, como Direito, com força jurídica acoplada à todos os atos administrativos que a Administração Pública deve efetivar, inclusive em relação às omissões, elevando, dessa forma, a mera legalidade formal como requisito formativo de tais atos (em um sentido amplo), podendo-se destituí-los, acaso não haver interesse público em suas prospecções normativas, porque estariam, em hipótese, subvertendo o próprio sistema jurídico que direciona, em totalidade, os passos administrativos-políticos do Estado e dos cidadãos, representados e vinculados em/pela sua soberania (HABERMAS, 1989, 1997; LEAL, 2006, 2013).

É deste modo que o Direito auxilia, com sua obrigatoriedade normativa institucional, a imprimir, artificialmente, caso não haja normas validadas, ou se estas estejam sendo deturpadas, via direcionamento, reforço, fiscalização e punição, a formação e/ou a revitalização das direções estatais-administrativas que vincularão todos da comunidade política, aqui restando explícita a importância de haver uma real participação dos cidadãos para a eleição das normas jurídicas (e das políticas), que se queiram válidas, e como isto é uma importante ferramenta para enfrentar a

corrupção nos meandros da Administração Pública (HABERMAS, 1989, 1997; LEAL, 2006, 2013).

É a partir disso que, ao mesmo passo que se defende tais conduções normativas para o público, deve-se ter como pressuposto que são pessoas que fenomenologicamente constroem estes sentidos, valores, relações e, portanto, as suas instituições e políticas. Da maneira dita alhures, a ética pública exsurge de um mesmo espaço público que guarda espaço para a ética privada se manifestar, onde, por um processo dialógico que as singularizam, é possível discernir suas discrepâncias. Quando se verifica isto, toma-se em conta que os agentes públicos, políticos e cidadãos, podem “não conseguir”, ou “não optar”, por seguir tais mandamentos em suas incumbências com a coisa pública, uma vez que estes são humanos, grandemente influenciados por aspectos socioculturais modernos (e tradicionais, culturais do país) que se manifestam, em suas conflituosidades (individualismo, utilitarismo, competição, desconfiança, ausência de cooperação, patrimonialismo, clientelismo etc.) contra um âmbito normativo constitucional e infraconstitucional organizador de processos públicos (EISENBERG, MUDESTO, 2011; LEAL, 2013).

É, sem dúvida que, dessa maneira, a ética pública resta afetada, e os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais, que lhe dão sustento, e que são sustentados por ela, igualmente. Exatamente por saber-se desta noção é que torna-se imprescindível a edificação de mecanismos que possam, constantemente, normatizar os cursos das manifestações da Administração Pública, de seus agentes e de seus vínculos com o “privado”, tendo-se em sua força normativa a finalidade de conduzir, comprometer e/ou punir os corruptores dos princípios (republicanos e democráticos) que as encadeiam e dão base normativa para construir-se políticas e serviços com excelência (LEAL, 2013).

Nestes termos, concebe-se determinadas diretrizes, que aparecem no meio principiológico e estatutário da Administração Pública constitucional brasileira, como também das advindas do meio internacional, vistas em convenções de organizações internacionais, recepcionadas no ordenamento do país, nomeadamente, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção de Funcionários Públicos Estrangeiros, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos.

Tais diretrizes são formuladas e coordenam-se, com os semblantes conceituais próprios de cada uma, para um mesmo núcleo normativo. Tem-se o interesse público como noção máxima a ser materializada, a transparência, a motivação dos atos, a finalidade, a fundamentação/justificação, a imparcialidade, a probidade, a moralidade, a legalidade, a publicidade, a transparência, a eficiência, a proporcionalidade, a responsabilização, a participação e a deliberação social, sem ignorar a abertura para a constituição de outras, com as searas constitucional e infraconstitucional apoiando-se na dinâmica social, assim resultando em uma concentração normativa na Administração Pública e em todas as suas possíveis relações (FREITAS, 2013; LEAL, 2006, 2013).

Muitos são os desafios para que tais prescrições sejam desenvolvidas e concretizadas, desde aspectos socioculturais, como estruturais-burocráticos que moldaram as instituições-Estado administrador do Brasil. Sem embargo, são aquelas disposições, principiológicas, valorativas e regulamentares, que formam o que se chama de direito fundamental ao Bom governo ou à Boa Administração, que preconiza um “novo paradigma” para a Administração Pública do Brasil.

O Bom Governo, respaldado constitucionalmente, formula-se em uma acepção republicana e democrática de construção conjunta do meio político e administrativo, que se faz por intermédio de uma ética e de uma moral estreitas ao meio social e institucional, ambos normatizados pelo Direito e formadores do mesmo, o qual interage com os demais sistemas sociais. Em termos de enfrentamento da corrupção, o Bom Governo possui camadas normativas comunicativas que se concatenam para a constituição ótima de políticas e serviços igualmente, as quais serão observadas em conjunto na próxima seção, e que assistem na conformação das ações-decisões com o teor que a probidade - importante campo normativo de prevenção e punição à corrupção - tem sido compreendida e desenvolvida, desde a Constituição de 1988 e com Lei de Improbidade, de 1992.

Este ideário, assim, é compreendido enquanto importante arquétipo de combate à corrupção, adequado aos aportes civilizatórios universalizáveis, que podem ser encontrados nos símbolos preceituados nos princípios fundamentais objetivos da república, e dos próprios princípios norteadores da esfera administrativa, os quais propiciam um compromisso inalterável com os direitos

humanos e fundamentais de todos do povo, em um escopo abrangente e multilateral, de conformação entre Estado, Sociedade e Administração Pública.

3.3 A ideia de Bom Governo e o compromisso com a probidade administrativa

Em cada instante no qual as sociedades (de risco) contemporâneas interagem, constata-se enormes complexidades conflituosas que, no mais das vezes, prejudicam as estratégias do Estado, compactuadas para agir em tais cenários globalizados, no sentido de cumprir com seus propósitos democraticamente eleitos. No caso do Brasil, os objetivos que dão subsídio, processual e material, para o Estado, sua administração e cidadãos erigir políticas estratégicas, são o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, tratando de erradicar a pobreza e a marginalização, como também reduzir as desigualdades sociais e regionais, assim promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988), garantindo e promovendo, grosso modo, os direitos individuais e sociais de toda a população, comprometendo-se, ética, moral, política e juridicamente.

No Brasil, país com escalas continentais, divide-se e subdivide-se as competências e hierarquias para a constituição, implementação, controle, regulação e avaliação de resultados de políticas planejadas para atingir determinado desiderato. Tem-se um esquema federalizado que abrange um sistema nacional, estadual e regional de redes institucionais que dialogam entre elas e com a sociedade civil, significando isto a existência de uma miríade de atores (estatais e privados) que precisam cooperar para atingir uma mesma finalidade – com particularidades próprias – em patamares elevados, em todo o território nacional. Faz-se uma divisão dentre os mais variados temas, que são eleitos de acordo com critérios constitucionais de prioridade e fundamentalidade, em termos que a organização e a administração para concretizá-los significam, essencialmente, cumprir com o pacto sociopolítico de defesa, garantia e promoção dos direitos fundamentais.

O Bom Governo que se pretende estudar, é o qual tem suas bases fundantes, em geral, nas teorias de direitos fundamentais do pós-Segunda Guerra – ignorando-se os sentidos possíveis, derivados de outras abordagens. Esta ordem normativa, a

exemplo, aparece no art. 97 da Constituição Italiana, no art. 202 da Constituição de Portugal, implicitamente nos artigos 9.3, 31.2 e 103 da Carta Política espanhola, inclusive fazendo-se presente nas esferas autonômicas deste país, em Catalunha, em Comunidade Valenciana, Andaluzia e Castela e Leão (MOSCARIELLO, 2012).

Em esfera intercontinental, apresenta-se no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (PARLAMENTO EUROPEU, 2000), tal qual um direito fundamental a uma Boa Administração, que prescreve às instituições e órgãos da União a obrigatoriedade de tratamento, a todos os cidadãos e a seus assuntos, de forma imparcial, equitativa e dentro de um prazo razoável; o acesso e a ampla defesa nos processos que dizem respeito a sua pessoa; como também o dever de fundamentação de todas as ações-decisões das administrações.

No meio constitucional brasileiro, o Bom Governo revela-se como direito fundamental seguindo a diretiva do art. 5º, § 2º da Carta de 1988, o qual vaticina que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja signatário (BRASIL, 1988).

Disto, concorda-se com Sarlet (21--) quanto ao caráter de vanguarda da Constituição Federal em, ao menos “formalmente”, trazer o direito fundamental ao Bom Governo/Boa Administração muito antes da previsão da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, observando-se isto nos artigos 1º e 37 da constituinte, onde se encontram os princípios informativos e dirigentes do âmbito governamental e da Administração Pública. Efetivamente, percebe-se que a Constituição Federal aprofunda e supera a normatividade que é prevista na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (também levando em consideração as características próprias do contexto político, econômico e jurídico que se atrelam a tal documento), prevendo expressamente critérios e princípios que dão sentido e viabilização para a concretização de tal direito fundamental.

Utiliza-se o conteúdo do núcleo normativo do direito fundamental ao Bom Governo de forma ampla, sem fazer-se a separação que Gil (2013) realiza, quando desenvolve as diferenças entre o Bom Governo e Boa Administração. O Bom Governo, para o autor, seria aquele que corresponde às aspirações políticas de uma sociedade, as quais se concretizariam nas ações públicas e nas formas de realizá-las (democracia). A Boa Administração, por seu turno, estaria em um âmbito normativo adstrito a tais políticas, vinculando-se mais à lei e ao Direito, tendo um

escopo reduzido. Mesmo fazendo-se tal diferenciação, Gil (2013, p. 27) dirige-se para uma inquebrantável ligação, onde “la mala administración resultante proviene de una decisión equivocada, de un mal gobierno”.

Na verdade, a feição alongada do Bom governo precisa ser desenvolvida – não sendo tarefa de um parágrafo – porque, empiricamente, há uma justificação para isso, tendo em vista as experiências de pesquisadores, administradores e cidadãos com os setores administrativos do Estado, os quais não são insulados das complexidades sociopolíticas em que estão imersos, muito menos seus agentes. Esta constatação é realizada, também, por Mccamy (1960, p. 2), o qual observa que “All who work in administration, or study those who work, know that administrators make policy. They make it in the familiar ways of interpretation, regulation and precedent. And, more important, they make it in legislation”.

O Bom Governo que se defende espraia-se para as duas esferas, política e administrativa, porque se trata de um mandamento Constitucional que vincula todas as relações onde há sinais impregnados do Estado Democrático de Direito, reconhecendo-se como direito fundamental ao colocar como centro de interação e finalidade da ação governamental e administrativa, os cidadãos com os seus direitos e liberdades, revestindo a Administração Pública, seus agentes e vínculos com cidadãos ativos. Isto acontece mediante a companhia de postulados (éticos) atentes a um verdadeiro Estado Administrador Democrático de Direito, que se preocupa com os meios e os fins de seu agir, onde as políticas e todos os espaços que as constituem e oportunizam-nas atingirem seus destinatários, são moldados com mandamentos normativos contemplados com tal atenção constitucional, “pública”, fundamental (FRIEDRICH, LEAL, 2014; RODRIGUEZ-ARANA, 2006).

Por outra linguagem, isto é reflexo porquanto do caráter de fundamentalização de um direito, que acaba acometendo todo o sistema em pelo menos quatro fases resultantes e que são interdependentes, em que as i) normas de direitos fundamentais passam a ter superioridade às demais em uma ordem jurídica particular; ii) enquanto normas constitucionais, são revestidas e protegidas por procedimentos acentuados de revisão; iii) inclusive passando a consubstanciar limites materiais da(s) própria(s) revisão(ões); iv) que ao final promovem a sua vinculação imediata a todos os poderes públicos, estabelecendo critérios e indicadores materiais de/para decisões e políticas dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais (CANOTILHO, 2000).

O direito fundamental ao Bom Governo, além de coordenar um argumento a favor da excelência na construção e desenvolvimento de políticas e serviços, aparece como uma importante ferramenta no que toca o enfrentamento da corrupção, e estudá-lo, nestas duas possibilidades, corrobora para um desenvolvimento estreito ao que nesta parte do trabalho se pretende estabelecer, em que a probidade, que auxilia na constituição de um Bom Governo, é região normativa de extrema relevância para a sua consolidação, especialmente devido ao seu diálogo com a ética e a moralidade pública. Deixa-se claro, destarte, que o Bom Governo se compõe com um aspecto normativo multifacetário (subjetivo e objetivo), significando isto, em síntese, que a excelência nas políticas e serviços apenas é atingida quando o interesse público, que é margeado com os sentidos de ética, moralidade e probidade pública, pode ser visualizado e escrutinado pelos valores republicanos em que está embebido, em todas as fases da cadeia de decisões que pretendem alcançá-lo.

Dessa forma, faz-se imprescindível ingressar em uma elucidação, que sem qualquer pretensão de exaustão, permita a observação de determinados aportes normativos que se coadunam em sentidos para a formação do dito Bom Governo, vendo-se que em sua locução, a princípio indeterminada, não há uma fuga de seu semblante substancial, ou, em outras palavras: em que de sua própria fluidez conceitual não existe uma determinação possível que represente uma inconsistência estranha ao seu núcleo positivo de normatização constitucional (inclusive sobre as suas partículas formadoras, que em vezes guardam uma abertura semântica variável: interesse público, finalidade, moralidade, probidade, eficiência, legalidade, publicidade, transparência, responsabilização etc.).

Introdutoriamente, é imperioso explicitar que o primeiro campo normativo que constitui o Bom Governo faz parte de uma ideia central de Estado Administrador Democrático de Direito, ou seja, de fazer a democracia impregnar nos meandros que possam formar o governo e a Administração Pública, concebendo-se a Sociedade (o povo) a verdadeira produtora de seu destino. Isto simboliza, sem qualquer dúvida, em uma superação de arquétipos preponderantes que formaram tanto a Sociedade, quanto o Estado (administrador) brasileiro em si, que antes promovia um hiato entre cidadãos e decisões elementares para suas vidas, do que uma participação e deliberação autêntica sobre os assuntos que os diziam respeito.

Faz parte de uma transformação democrática, de contrariar o diagnóstico de O'Donnell (1994), de “democracia delegativa”, o qual vislumbra instituições democráticas vazias, planejamentos de curto prazo, centralização excessiva de poder no executivo (o herói), em meios de transição e redemocratização de um país sem tradição político-democráticas, que cresceu por vias autoritárias (“instrumental”), patrimonialistas, clientelistas e corruptas.

Em esfera filosófica, com Habermas (1997), significa a transposição do poder comunicativo, de formação de decisões coletivamente obrigatórias em busca de conteúdos identificados historicamente com aspectos universalizáveis, em poder administrativo. O Direito, enquanto mecanismo com normatividade especial, é centrado como instrumento para assim fazê-lo, onde o que se entende por Estado de Direito é interligado inexoravelmente à democracia, ocupando espaço de condição existencial e influenciador do ordenamento administrativo, que carrega em sua dinâmica códigos em vezes estranhos aos preceitos democráticos, aderindo a poderes sociais localizados, que formalizam faticamente interesses privilegiados ao poder administrativo.

Em suma, o que norteia este ideário é a blindagem do poder administrativo de condutas que possam deturpar a noção de democracia, e, conjuntamente, a sua transformação e regeneração propiciada pelo poder comunicativo, materializando-se o que Leal (2013) denomina de uma pós-weberiana ética da responsabilidade, em que o público é formado com a participação universal de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres com a comunidade.

São necessárias estruturas funcionais para perfazer esta nova Administração Pública, cuja legitimidade é reivindicada pela criação e alcance de suas ações-decisões, onde que estas, por sua vez, resultam em políticas e serviços. Leal e Friedrich (2014) elencam os engates processuais e materiais que devem ser analisados para formar esse processo: i) as próprias regras de composição interna de tal processo; ii) quais procedimentos de inclusão e interlocução sociais; iii) os graus de transparência e cognoscibilidade em que os temas são levados aos cidadãos; iv) a vinculatividade das decisões; e v) as modalidades de acompanhamento em todas as fases de implementação e posterior avaliação.

Isto denota uma modalidade de comportamento institucional por parte da Administração Pública de fomento à democracia, em gerar condições objetivas inclusivas (e subjetivas) para ter-se uma recepção condigna da esfera pública, na

finalidade de formular uma adesão social de confluência para formulação de planos e estratégias legítimas, em meio à tensão e complexidade dos temas, dos interesses e do pluralismo da contemporaneidade.

Nas palavras de Leal (2006, p. 76), o suposto feudo linguístico, da “ciência da administração”, posto como argumento-entrave para realizar-se uma abertura das instituições administrativas, é deposto, verificando-se que nos indicadores principiológicos da própria Administração Pública constitucional, consta como dever da mesma, e direito de todos do povo, a fim de exercer a sua cidadania, ter retratado, de modo simples e acurado, os assuntos que irão atuar sobre o seu destino e o de sua comunidade (ética). O envolvimento de co-responsabilidade de uma administração compartilhada do interesse público, entre cidadãos e administração, confere a dimensão normativa-política da democratização das ações-decisões administrativas, de serem “susceptíveis de fundamentação e crítica constantes, retroalimentadoras do controle e depuração social”.

Acredita-se que o universo da Administração Pública valoriza-se e repercute devido aos déficits da democracia meramente representativa ou incrustada por moldes formais, que no Brasil nunca tiveram grande engajamento ou propulsão institucional para havê-lo, como os mecanismos preceituados no art. 14 (plebiscito, referendo e iniciativa popular), da Constituição.⁴¹ Para exemplificar algumas tentativas que vêm transformando o paradigma de administração técnico-burocrática, cita-se os conselhos municipais, os orçamentos participativos (mais vistos em esfera municipal, todavia sendo testados em âmbito estadual, com modelos específicos, sendo visto no Estado do Rio Grande do Sul pela alcunha de Consulta Popular), e o instrumento da Ação Popular (art. 5º, inciso LXXIII, CF/88) e da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985). Acrescenta-se que estas normativas democratizantes chegaram inclusive no Supremo Tribunal Federal e alteraram, solidamente, na ADI 5.449-MC, de 2016, o posicionamento tradicional de impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias. Isto influi na república, pois, retirando dos Poderes, Executivo e Legislativo, a “expressão uníssona da vontade democrática do povo”, este em vezes não

⁴¹ Apenas para ilustrar, em números, a desilusão/passividade/revolta com/no âmbito da representatividade no país, cita-se os dados das eleições gerais de 2014, em primeiro turno, para o cargo de Presidente da República. O total de eleitores aptos correspondeu a 142.821.358; havendo comparecimento de 115.122.883; abstenção de 27.698.475; votos em branco 4.429.489 e; votos nulos 6.678.592.

representado, superando-se tradicionais conceituações formais sobre o âmbito orçamentário e financeiro, e reconhecendo-se a sua substancialidade e necessária vinculação à Constituição.

No Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), importante legislação nesta hermenêutica de uma Administração Democrática de Direito, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, encontram-se dispositivos que remetem normativamente a estas questões, pontualmente, no art. 4º, § 3º, em que há um verdadeiro mandamento de controle social da aplicação dos recursos públicos e também no capítulo IV – Gestão Democrática da Cidade. Curiosamente, fazendo-se uma observação no que toca à proibidade no trato da coisa pública e o seu sentido com estas peculiaridades democráticas, no Projeto de Lei desta legislação, de nº 181/1989 (BRASIL, 1989), havia a previsão de que incorria o prefeito e eventuais agentes públicos envolvidos, em improbidade administrativa, caso impedisse(m) ou deixasse(m) de garantir a participação e o efetivo controle social sobre os assuntos que comprometessem recursos públicos (artigo 52, inciso I), coordenando-se com o preceito aludido acima, no entanto, que restou vetado, pelos seguintes centros argumentativos: i) controle social tem natureza muito mais política que jurídica; ii) excessivas controvérsias que impediriam sua real efetivação; iii) sendo a inclusão de tal possibilidade de improbidade no ordenamento legal de difícil interpretação e aplicação, que prejudicaria a segurança jurídica e, também, o interesse público, não havendo, analiticamente, maiores considerações sobre o veto (BRASIL, 2001).

É preciso que a gestão pública seja institucionalizada com esta matriz democrática processual, cuja centralidade normativa possa concatenar as cadeias de ações-decisões de forma a incluir uma prática discursiva dialógica que funcionalmente materialize compromissos atentos às divergências de interesses (públicos e privados) que aparecem hodiernamente na formação nos planos de ação-decisão do Estado Administrador, vindos de dentro, e de fora.

Relaciona-se a isso a preocupação de Freitas (2013, 2015) com as ações-decisões, que em vezes se revestem de legitimidade-validade por cumprirem, formalmente, estatutos legais (cultura administrativa tradicional), prática herdada de um arcabouço dogmático de atos políticos e atos administrativos, vinculados e discricionários – apenas citando-se esta doutrina, lembrando-se que há uma vasta produção intelectual sobre isso, a saber, em século XX, de autores tais como Cavalcanti (1938), Campos (2001), Meirelles (2016) e Bandeira de Mello (2009).

A atenção de Freitas (2013, 2015) a este tema justifica-se por muitos fatores, mas fica evidente a sua relevância quando se observa a penosidade de se estabelecer paradigmas epistêmicos de transformação e/ou de proposição a outros pontos de observação concernentes ao assunto, que reclamam uma insistência hercúlea por parte de agentes e/ou pessoas que estudam reflexivamente estas questões. Como bem dito pelo autor, a liberdade existe, em graus variados, em ambas as modalidades de atos, seja vinculado ou discricionário, e deixar este espaço de atuação livre de escrutínio permanente, prospectivo, no decurso e *a posteriori*, apenas fortalece as chances de ocorrer arbitrariedades por parte dos agentes públicos e possíveis partícipes, que passam a agir ao arrepio das prioridades constitucionais, as quais deveriam estar fundamentando e esclarecendo suas ações-decisões.

Freitas (2013, 2015) elucida que, apoiando-se na normatividade dos princípios constitucionais, no controle sistêmico das ações-decisões (comissivas e omissivas) e de seus efeitos, centrífugos e centrípetos, é que forma-se um aparelhamento funcional do direito fundamental ao Bom governo, porquanto que abre-se caminho tanto para o gestor e demais agentes terem a obrigação de seguir preceitos estruturantes para a sua ação-decisão (probidade, eficiência, ética, moralidade etc.) quanto nos espaços (processuais, de constituição das ações-decisões, institucional ou fora dele) invariavelmente existentes que possuem, de motivar, publicar e fundamentar todas as suas ações-decisões, oportunizando, ao mesmo tempo, melhores chances de haver um controle social robusto e, decerto, a oportunidade de uma sindicabilidade administrativa e judicial com maior rigor e fundamento sobre as formulações de tais ações-decisões, as quais englobam inúmeras fases. Acredita-se na imprescindibilidade de desenvolverem-se estes encadeamentos de sentidos, haja vista que, seguramente, acarretariam melhores políticas e serviços, e uma contenção às práticas de desvio de finalidade e corruptivas, que se imiscuem nestes lapsos processuais sucessivos.

De forma sucintamente análoga, é possível vislumbrar na matriz pragmático-sistêmica, habermasiana e luhminiana, desenvolvida referencialmente a este tema por Reck e Bitencourt (2018), uma atenção a estas problemáticas, quando se trata de maneira coordenada postulados epistemológicos que se comunicam, a fim de construir novas possibilidades de observação às ações-decisões, que são formuladas em uma complexa rede de sentidos, que são diluídas pelo Direito,

Estado e Sociedade. Pretende-se, com este aparato teórico, sobrepujar, por justificações pós-metafísicas coerentemente sistematizadas, os aforismos conceituais derivados da tradição metafísica (como a “divisão pura” de direito público e direito privado), que ainda servem como argumento e material para a elaboração de políticas, legislações, decisões judiciais, administrativas e, enfim, as miríades de decisões e sentidos que formam, paulatinamente, os sistemas que coordenam/estabilizam a vida em sociedade.⁴²

Trabalhando-se com esta lógica, no entanto, sem maiores aprofundamentos, devido a motivos espaciais e intelectuais do próprio trabalho, articula-se o Bom Governo com a sua consubstanciação, portanto, de inúmeros processos normativos contínuos, contextualizados histórica e racionalmente (participação, deliberação, atos, contratos, objetos, atores, cláusulas, formalidades, orçamento, planejamento, contratação, execução, avaliação etc.) para atingir o interesse público balizado constitucionalmente (nas esferas de supremacia e da indisponibilidade), direito fundamental subjetivo e objetivo de todos os cidadãos.

De um caráter objetivo, diferentes esferas normativas, formativas e interconectadas, são observáveis (algumas já citadas), como a motivação, a justificação/fundamentação, a finalidade, a imparcialidade, a publicidade e a transparência de toda a condução institucional, que se interliga com a noção anteriormente aludida, de controle social, administrativo e judicial, experiências necessárias que precisam ser incrementadas nesta nova Administração Pública Democrática, que não mais possui receptividade ao paradigma do sigilo, da desinformação, da (ir)racionalidade antirrepublicana do patrimonialismo, figura fonte de corrupção, como diz Blanchet, (2017).

Blanchet (2017) aponta a publicidade, que se aprofunda com a transparência, como um elemento indispensável na relação Administração-Sociedade, porque é

⁴² Em outro viés teórico, particularmente, a partir da hermenêutica filosófica, Madalena (2016) demonstra a sua preocupação com a dinâmica comumente atribuída como legítima, legal, com esta tradicional “doutrina” de atos vinculados e discricionários, que em vezes abrem espaço para uma arbitrariedade incontrolável, deturpadora dos mandamentos constitucionais. Em sua conclusão, o autor cita o famigerado caso do viaduto estaiado, na cidade de Curitiba, Paraná. Em síntese, a obra deste viaduto foi materializada mediante os recursos do PAC da Copa, em que houve o manejo de 145 milhões de reais ao município de Curitiba. Deste montante, 84,49 milhões se destinaram a construção do aludido viaduto (sabendo-se que um viaduto “comum”, custa aos cofres públicos em média 10 milhões). Em síntese: esta obra foi classificada no edital como “OBRA DE ARTE ESPECIAL”, e “justificada” pela sua pretensão arquitetônica de excelência para a cidade. De pronto: estas decisões-ações, em um país de modernidade tardia, com excedentes desigualdades, podem ser legais/válidas/legítimas/constitucionais?

capaz de ter um alcance social dos mais variados, com instrumentos físicos e digitais, que nos tempos de século XXI permitem uma integração profícua (inclusive, por exemplo, com inclusão e acessibilidade de pessoas com deficiência para exercerem sua cidadania; no meio físico, com as adaptações arquitetônicas e técnicas documentais, e no digital, com o eMAG, que é responsável, em esfera federal, em desenvolver websites governamentais acessíveis, e o Portal de Serviços Eletrônico etc.). Apenas para dar-se uma exemplificação, cita-se a Lei de Acesso a Informação (BRASIL, 2011) e o Marco Civil da Internet (BRASIL, 2014), que dispõem ao Poder Público, lendo-se, administração direta, indireta e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (estando a moralização destas questões também em pauta), a determinação de estabelecer mecanismos na internet para oportunizar uma participação colaborativa e democrática entre governo, empresas, sociedade civil e comunidade acadêmica, destacando-se o art. 24, inciso VI, do Marco Civil, da necessidade de “publicidade e disseminação de dados e informações públicas, de forma aberta e estruturada”.⁴³

A eficiência e a proporcionalidade, estruturas normativas tradicionais, que na contemporaneidade são recapituladas e que igualmente configuram o Bom Governo, assinalam, condicionadas pelo arcabouço de Estado Social adotado pelo Brasil (estranhando-se de apreensões de mero teor formal, economicista, que se tenta atribuir), a obrigatoriedade da Administração Pública (e às sociedades privadas, que auferem recursos públicos para concretizarem sozinhas ou em cooperação, em tese, o interesse público) a recepcionar, sempre, a melhor decisão possível, que se insere na normatividade do sistema; em atingir, em suma, a melhor resposta para/no mundo concreto, o qual é feito por/com inúmeras demandas complexas e escassez/má distribuição de recursos, valorizando-se o caminho, a chegada e os resultados da ação-decisão (ética, moral e justiça), dentro de parâmetros e finalidades previamente alocadas, que sem falta têm no horizonte o interesse público, dialogando, de sua(s) ontologia(s), com os demais nortes da Administração

⁴³ Cita-se, para acrescentar, a Lei n. 13.460 de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração pública. Polêmicas à parte, espera-se estudos e aperfeiçoamentos a partir desta legislação, especialmente no que toca as ouvidorias e os conselhos de usuários, que apesar de seu caráter consultivo, poderá, ao menos, incutir forças aos cidadãos para engajarem-se de uma melhor maneira e influírem nas formas de prestação de serviços públicos e na avaliação de resultado dos mesmos organizadamente, além de outros meios (BRASIL, 2017).

Pública e os fundamentais da república, legitimando o Estado Administrador (FREITAS, 1999; GABARDO, 2003).

A normatividade de tais princípios, que se forma a partir de um exercício dialético que envolve todos os demais, ilustra-se, a saber, em todas as unidades de decisões operativas que se reúnem para concretizar políticas e serviços (BITENCOURT e RECK, 2018), as quais vão desde o planejamento orçamentário para um setor elementar como o da saúde, até o edital em determinada concorrência (que deve ser transparente, equânime, democrático), que deve reivindicar um programa (obras, serviços, produtos) que respeite o meio-ambiente, possua acessibilidade, caracterize a melhor opção a médio e longo prazo, no cumprimento do contrato público e seu desfecho e proveito futuro.

A legalidade e a moralidade, observadas com a normatividade dada pelo Direito nos “paradigmas” contemporâneos, são conquistas civilizatórias de extrema valia, estando a segunda, ao objeto desenvolvido, como possibilidade autônoma de transcendência para o Bom Governo, especialmente com a sua força de desconstituição de patrimonialismos, favoritismos, clientelismos, nepotismos e toda sorte de formatação desvirtuante de valores republicanos. Apesar de ter sofrido reveses nos últimos tempos (substituição de prestação de serviço público por entidades privadas, e, por conseguinte, estas entidades serem regidas por postulados de Direito Privado, não precisando seguir regras contra o favorecimento de familiares e partidários, por exemplo), é-se imperioso um desenvolvimento, nos moldes que realiza Reck (2018) e também Leal (2013), de ajustamento a estas novas dinâmicas, caso queira-se que todas as atividades que formam as bifurcações do interesse público (Administração Pública em si e entidades privadas que prestam serviço com o uso de recursos públicos e/ou atividades de utilidade pública), sejam regidas, verdadeiramente, por princípios e regras atentas aos sintomas que deixam espaço para a corrupção se retroalimentar, atentatórios a república em seu âmago.

Fala-se em ampliação e mistura arrazoada do sistema/regime administrativo ao regime privado, indicando-se alcances moralizantes: i) não contratação de parentes para as empresas, concessionários e delegatários de funções públicas; ii) processo seletivo/concurso para o recrutamento (de acordo com o tamanho da sociedade, proporcionalmente); iii) critérios impessoais na contratação pelas empresas e delegatários de bens e serviços (licitação ou seleção simplificada, pública e transparente); iv) transparência e disponibilização da planilha de custos,

contabilidade e contas bancárias; v) conselhos com espaço para a Administração Pública e cidadãos deliberarem ou influírem na gerência; vi) divulgação das relações de diretores com partidos e da remuneração de todos os envolvidos; vii) exposição dos valores relacionados a doações/investimentos dos prestadores de serviços e de utilidade pública; viii) controle jurisdicional das ações-decisões, mediante critérios objetivos, como a moralidade, motivação, finalidade, fundamentação/justificativa etc.; e viii) monitoramento perene sobre o patrimônio dos proprietários e funcionários de alto escalão de tais entidades (RECK, 2018).

Comunicando-se com este teor normativo da moral, a probidade, que está presente no ordenamento pátrio, explícita e implicitamente, ergue-se como reforço deontológico aos agentes públicos e sujeitos “privados”, que atuam com a Administração Pública ou com recursos públicos e em atividades de utilidade pública (artigo 1º e parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa). Versa-se sobre um dever-ético-jurídico de honestidade e responsabilidade, que se imbrica com os sentidos da moralidade, da eficiência, da finalidade, da legalidade, fundamentação/justificação etc. A probidade, vista regulamentada em matéria de sanção negativa, na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) obtém sentidos de todos os vetores que normatizam a coisa pública, *lato sensu*.

Ela amplia-se ao que Figueiredo (2004) defende, em a probidade ser uma espécie do gênero moralidade, escapando-se de um sentido comum-tradicional exatamente pelo seu teor dado pela legislação (e de desenvolvimento a partir disso). Neste estrito tema, a valer, não significa que a probidade possa definir a moralidade, muito pelo contrário. A probidade é que se orienta pela moralidade, a qual é formada por um bloco conceitual autônomo. Dizer-se que um ato violou princípios da Administração Pública, no caso, o da moralidade, transformando-se em ímprobo, representa um esforço anterior, de saber-se qual moralidade restou violada e como isto se realizou. O sentido da moralidade não se prende ao da probidade/improbidade, ele invoca a sua “superioridade” ao dar o sentido, ao caso, no qual estes irão incidir, seguindo a lógica constitucional e infraconstitucional posta.

Não favorecer um parente ou partidário em uma concorrência pública, é um ato probo tão somente pelo motivo de ter-se recepcionado, *a priori*, o conteúdo principiológico de normas da moral, da legalidade, da impessoalidade, da equanimidade, da igualdade. Contratar a construção de um viaduto ensaiado de

84,49 milhões de reais (exemplo retirado da nota de rodapé n. 42), em um país como o Brasil, é uma ação-decisão atentatória contra a moralidade e, sem dúvidas, contra a eficiência e proporcionalidade, por exemplo, beirando-se a configuração de uma conduta ímproba contra o interesse público (em face dos princípios e erário, particularmente).

A probidade, enfim, é composta por inúmeras vertentes normativas, que a “preenchem” semanticamente – estando a moralidade e a ética pública em um forte entrelaçamento, asseguradamente – e nos casos concretos que eclodem hodiernamente, apenas estão demonstradas as complexidades dos tempos em que se vive, demandando estratégias e políticas cooperadas que vão muito além de um esforço simplório e unilateral do Estado Administrador, de planejamento (previsão dos riscos), implantação e avaliação de políticas e serviços que lidam com essas possibilidades corruptivas.

Finalizando-se, o Bom Governo desencadeia-se como direito fundamental, com força subjetiva e objetiva, dialogando com a deliberação, participação, eficiência, proporcionalidade, interesse público, moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e transparência, de modo a validar/legitimar o Estado Administrador, revestindo-o, tal qual uma Administração Democrática de Direito. Particularmente ao tema da corrupção, este mentor normativo arma-se com teores vinculados à ética, à moral e, por claro, à probidade, esta última tendo uma atenção especial no ordenamento pátrio, se interligando com o dever do agente público/privado em evitar o desgoverno/má gestão do interesse público (havendo um coerencial normativo com todas as demais orientações que integram o Bom Governo), sob pena de responsabilização pessoal.

O tratamento à probidade no Brasil, neste sentido, possui certa particularidade normativa, e, diante disso, precisa ser estremada para poder-se desenvolver, missão muito oportuna, dado os desafios históricos e atuais que acometem a Sociedade e o “interesse público” brasileiro, este último, finalidade nuclear da Administração Pública e democracia assentadas na Constituição e, por tudo, do ideário de Bom Governo, máxima que aquele documento político-jurídico defende e promove. É justamente por isso que o terceiro capítulo versará sobre a Lei de Improbidade Administrativa, cujo centro legal é de extrema importância nesse cenário, considerando a sua amplitude normativa enquanto Direito, supervisora de uma probidade com escopo multifacetário, o qual dialoga com os outros

mandamentos constitucionais, corpos normativos que auxiliam na constituição de um Bom Governo.

4 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENQUANTO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA MORALIDADE E DA ÉTICA PÚBLICA EM FACE DA CORRUPÇÃO

A Sociedade, o Estado e a Administração Pública brasileira formam uma tríade social complexa, de atores que precisam cooperar para atingir os objetivos fundamentais da república, cujo abrigo é assegurado na Constituição Federal de 1988, na parte inicial de seu texto normativo. Como discutido em outro momento, os obstáculos para cumprir-se essa missão são muitos, os quais reclamam as suas bases formadoras de fatores internos, históricos, tradicionais etc., que condicionam as individualidades, coletividades e as instituições que esta massa de sujeitos modernos e históricos edifica e opera. Ocorre que, vislumbra-se, do mesmo modo, os fatores externos, de forças globalizantes, os quais são importados para o Brasil, forçosamente ou deliberadamente, desacoplados de sua realidade econômica, social, cultural, política e jurídica.

A corrupção possui um papel de protagonista na história do país, e sempre atuou por intermédio de subterrâneos políticos e culturais erguidos pela desigualdade, os quais auxiliaram no enraizamento de alicerces sociais e institucionais que impedem e/ou prejudicam as novas possibilidades que a Constituição Federal salvaguarda em sua normatividade; no entanto, esta considerada patologia vem sendo observada de muitas formas, em termos nacionais e internacionais, notando-se isto em novas legislações que o ordenamento pátrio engloba (a Lei de Improbidade é uma delas) e nas Convenções Internacionais de combate a corrupção, que o próprio Brasil é signatário.

Particularmente ao Brasil contemporâneo, são os inúmeros casos de corrupção, em seu sentido mais amplo possível, que incutem dúvidas sobre a república e a democracia brasileiras, em parcela das pessoas que formam o povo, observando-se, inclusive, movimentos reivindicando o retorno de regimes ditatoriais ou monárquicos, na ilusão que nestes, já sentidos por muito tempo na história do país, as coisas seriam diferentes. Ignora-se, talvez, que seja justamente devido à democracia e a república - que completam, em 2018, oficialmente, trinta anos -, com

seus derivados normativos, de desenvolvimento contínuo de instituições fortes, legislações e liberdade coordenada entre Sociedade, Estado e Administração, é que haja controle, fiscalização, investigação e punição aos sujeitos que atuam no desvirtuamento da coisa pública, onde que antes, no sigilo institucional e da dinâmica de um patrimonialismo sem uma confrontação séria, nunca seriam descobertos.

Não se diz, com isto, que a democracia e a república tupiniquim são perfeitas, projetos acabados e que não carecem de sólidos desenvolvimentos; mas, sim, representa uma crença de que avanços foram feitos, os quais são indícios que a corrupção não é mais aceita como parte integrante das relações entre Estado e Sociedade, dizendo-se, em outras palavras, com Nieto (2003), que a corrupção (sistêmica) não é mais um atributo acatado no sistema social, democrático e republicano, de tal maneira que as instituições públicas a observam e funcionam habitualmente com ela (aliás, não trabalhando sem ela), deixando-se os mecanismos de defesa inoperantes ou não desenvolvidos.

Falando-se especialmente da proibidade, que se articula autonomamente, porém, com sentidos complementares de outros aportes normativos, como o da moralidade, o da ética, o da legalidade, o da eficiência, o da proporcionalidade, o da impessoalidade e o da publicidade (sem exaurir a lista), vê-se uma abordagem constitucional e infraconstitucional complexa, não sendo tarefa simplória qualquer tipo de análise sobre o seu texto e teor normativo.

Diante disso, propõe-se realizar uma investigação geral sobre a Lei de Improbidade (LIA), de nº 8.429, de 1992, legislação que faz as vezes de um centro normativo e regulamentar, a qual incluí-se naquele panorama social e institucional de enfrentamento à uma conformação e suporte à corrupção, que necessita ser continuamente defendido, e assim o é, em termos que a LIA, sendo Direito (e partícula de uma política em face da corrupção), simboliza um comprometimento com isto, incutindo sentidos normativos obrigatórios em ambientes que, regularmente, são preenchidos por agentes e civis com intenções opostas à tal.

Com este propósito, primeiramente, serão objeto de estudo os mecanismos existentes nesta Lei – deixando-se, para a segunda seção, uma postura detida aos “tipos” de improbidade que a lei prevê – os quais propiciam um amplo campo normativo, de enfrentamento a corrupção e ao desgoverno/má administração. Outrossim, não se deixará de lado o quadro normativo que a precede, o qual

exterioriza, aliás, certo desleixo histórico em relação à esta temática, para assim demonstrar a “inovação” (quando o desgoverno e a má administração entram em seu escopo normativo, como também a violação aos princípios constitucionais) e a importância que a LIA representa, para o contexto político-administrativo atual e futuro.

Assim dito, na segunda etapa do capítulo, se estudará o conceito de (im)probidade e a sua tipologia, fazendo-se uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial, ao mesmo tempo defendendo-se a sua autonomia normativa e administrativa, mesmo que sua matéria seja interlocutora de um cenário que abrange outros postulados normativos, tais como o da moralidade e eficiência – deixando-se claro que a abordagem se fará mediante um discurso de conteúdo jurídico, hodierno, e não filosófico. A partir disso, pretender-se-á fazer-se um engate das defesas pertinentes com a terceira seção do capítulo, esta qual relacionada a uma pesquisa jurisprudencial, constituída pelo viés quantitativo, cujo espectro será a incidência da Lei de Improbidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, eminentemente em casos envolvendo prefeitos, focalizando-se, todavia, nos argumentos utilizados pelos julgadores, especialmente em ações cuja imputação vinculava atos atentatórios aos princípios, deixando-se espaço, ao final, para críticas pontuais sobre esta legislação – os demais critérios da pesquisa encontrar-se-ão no devido espaço e tempo, da terceira etapa do capítulo.

4.1 A Lei de Improbidade Administrativa e o seu teor normativo amplo como importante mecanismo jurídico-político de enfrentamento à corrupção

É plausível a constatação verificada de que inúmeros textos na história jurídica do Brasil pretenderam, ainda que simbolicamente, assegurar, pela via de sanção negativa, a probidade dos agentes públicos e políticos, mesmo que com uma normatividade restringida e estranha ao que a LIA e a Constituição de 1988 guardam, devido às inúmeras particularidades históricas que, sucintamente, já foram discutidas.

Em contexto político-jurídico pós-colonial, de quando o Brasil inicia a caminhar com as suas próprias pernas, observa-se, na Constituição de 1824 o primeiro texto que abarca sentidos de probidade. No art. 133, incisos II, III e VI, havia a previsão de responsabilização dos ministros de Estado por peita, suborno,

concussão, por abuso de poder e, inclusive, por qualquer dissipação dos bens públicos. Por outro lado, é no art. 99 que ocorre o realce da figura do Imperador, possuindo a seguinte redação: A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma (BRASIL, 1824).

Proclamada a república, a Constituição de 1891 preceituou, textualmente, normas que vinculavam a probidade, especialmente, no art. 54, alíneas 6º, 7º e 8º. Reclamou-se, contudo, em seu § 2º, a necessidade de definição em lei especial, de crimes de responsabilidade do Presidente da República por atos que atentassem contra a probidade da Administração, a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos, como também sobre os atos contra as leis orçamentárias, votadas no Congresso (BRASIL, 1891).

Acerca do primeiro período ditatorial, na Era Vargas, a Constituição de 1934 repete a redação da Carta de 1891, em seu art. 57, caput, e alíneas f), g) e h) (BRASIL, 1934). Isso se passa, do mesmo modo, no texto outorgado, de 1937, no art. 85, caput, d), constituindo crime de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra a probidade administrativa e a guarda e o emprego dos dinheiros públicos, não exibindo-se, todavia, com o contexto político ditatorial ao fundo, os atos contra as leis orçamentárias, constituídas no parlamento (BRASIL, 1937).

Entretanto, é durante a vigência da Carta de 1937, que em âmbito infraconstitucional, há a primeira manifestação direta sobre o conteúdo ora objeto. Seguindo-se o mandamento constitucional, acautelado no art. 180, da referida constituição – enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União – Vargas, com a assistência de Campos (projeto DASP), decreta o Decreto-lei nº 3.240, de 1941, dispondo sobre o sequestro dos bens de pessoas indiciadas por crimes que impliquem prejuízo para a Fazenda Pública, impondo, contudo, no art. 1º, caput, a locução voltada à necessidade de verificação de locupletamento ilícito para a o processamento. A redação do decreto, que prescrevia condições materiais e processuais sobre o tema, em particular nos artigos 3º e 4º, dizia que a sanção poderia recair sobre todos os bens do indiciado, inclusive sobre os doados, excetuando-se os bens em poder de terceiro, desde que adquiridos sem dolo ou culpa grave. Nota-se, em conjunto com Nobre Junior (2004), que “a medida poderia ser decretada pela autoridade judiciária, sem audiência da

parte contrária, a requerimento do Ministério Público, desde que presentes indícios veementes de responsabilidade, comunicados ao juiz em segredo de justiça”, não havendo, pois, desvelo, no tocante a garantias processuais (BRASIL, 1937, 1941)

Continuando-se, é na esfera constitucional de redemocratização do país, com a Carta de 1946, que se retoma, primeiramente, no art. 89, uma atenção normativa à probidade, havendo similitude na composição de tal dispositivo, com o aludido teor de 1891, nos incisos V e VII, contudo, havendo, no VI, o retorno da previsão de crime de responsabilidade, por parte do Presidente da República, quando de ato atentatório ao meio orçamentário. Estranhamente, no Capítulo II – Dos Direitos e das Garantias individuais, em art. 141, no § 31, onde se versa sobre a pena de morte, verifica-se, na parte final, a disposição normativa, carecendo de lei, sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica (BRASIL, 1946).

Em esteira de regulamentação, são os crimes de responsabilidade que, à frente, são visualizados, com uma abordagem mais expressa, na Lei nº 1.079, de 1950, a qual, ainda em vigor, abarca o processo e julgamento do Presidente da República, Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, incluindo-se o Procurador-Geral da República, Secretários e Governadores de Estado, em atos com “substância” jurídica de infrações político-administrativas, divididas, em relação ao Presidente da República, em i) crimes contra a existência da União; ii) contra o livre exercício dos poderes constitucionais; iii) contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; iv) contra a segurança interna do país; v) contra a probidade na administração; vi) contra a lei orçamentária; vii) contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos; e viii) contra o cumprimento das decisões judiciárias (BRASIL, 1950).

Já a regulamentação do art. 141, § 31, parte final, da Constituição de 1946, ocorre somente com a Lei nº 3.164 (Pitombo-Godói Ilha), de 1957, a qual inicia um caminho histórico peculiar, sobre o ajuste legislado infraconstitucional da probidade. Advém, no art. 1º, caput e § 2º, que são sujeitos a sequestro e à sua perda, em favor da Fazenda Pública, os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo de eventual responsabilização criminal. Até mesmo há a previsão de que o processo poderia ser movido por iniciativa do Ministério Público, ou por qualquer

pessoa do povo. Instituiu-se, ademais, a obrigação de registro público sobre o patrimônio privado dos agentes públicos da União, em administração direta e indireta, em funções eletivas ou não (BRASIL, 1957). Sem embargo, complementa-se o dito arcabouço legal, com a Lei nº 3.502 (Lei Bilac Pinto), de 1958, frisando-se o teor normativo da Lei nº 3.164, em que seus preceitos, de sequestro e perdimento de bens, haviam de estar juntos com o sentido de enriquecimento ilícito, esclarecendo os pólos de tal normativa, sendo os servidores públicos, em sentido amplo, dirigentes, empregados e, além disso, sujeitos que exerciam advocacia administrativa, vinculada à União, Estados, Distrito Federal, Municípios, administração indireta e de entidades que recebiam contribuições parafiscais, passíveis de responsabilização (BRASIL, 1958).

Mesmo havendo uma perceptível intenção legislativa de aperfeiçoar uma abordagem sobre a probidade, existe uma convergência quase uníssona de que ambas as leis restaram ineficazes, estando os principais fatores disto na i) dificuldade de prova dos inúmeros requisitos previstos para a configuração da tipologia legal do enriquecimento ilícito, havendo a exigência, inclusive, de prova de interesse político do doador na hipótese de doação de bem pertencente ao patrimônio público, desobedecendo-se parâmetros legais; ii) a inexistência de uma tipificação de “enriquecimento ilícito” contundente, na aquisição de bens em montante superior à renda do agente; iii) a ausência de sanção, com exceção da de perda de bens adquiridos ilicitamente e, havendo, por conseguinte, a continuidade no cargo até que os fatos e as possíveis condutas fossem objeto em procedimento diverso, regulado por outra disciplina normativa (GARCIA, ALVES, 2010), e, por claro, dificultadas a evoluir devido aos “paradigmas epistêmicos” que eram adotados na época.

No período ditatorial do pós-golpe de 1964, distinguem-se, na Constituição de 1967, com as Emendas nº 1/69 e 11/78, três dispositivos guardando o sentido da probidade. No art. 84, inciso V, relacionando-se aos crimes de responsabilidade do Presidente da República; no art. 148, caput, inciso II, encontra-se a prescrição de lei complementar para o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade, visando à preservação da probidade administrativa; e, seguindo-se os ângulos jurídicos históricos, especialmente o da Carta de 1946, inscreve-se, no art. 153, § 11, parte final, acompanhando os preceitos vinculados à pena de morte e banimento, o dizer que a lei regulamentará o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no

caso de enriquecimento ilícito, no exercício de função pública. Em esfera infraconstitucional, regulamentando-se o art. 141, § 38, tem-se a Lei nº 4.417, de 1965, a ainda vigente Ação Popular, como também, no Decreto-Lei nº 201/1967, engendrando-se dois tipos de normas, de crime de responsabilidade e infrações jurídicas administrativas, no que toca aos atos de Prefeitos Municipais e Vereadores, restando a improbidade administrativa classificada como infração administrativa, pontualmente, no art. 7º, inciso I, ao lado da “corrupção”, como base para a cassação de mandato de Vereador. Antecedendo a Constituição de 1988, sanciona-se a Lei nº 7.347, de 1985, disciplinando a matéria da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), mais um atributo normativo que se comunica com a probidade e, especialmente, com a LIA.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, a probidade passa a ser objeto de uma vontade constitucional específica. Além de hipótese de inelegibilidade e de crime de responsabilidade, coloca-se também como fundamento possível de cassação de direitos políticos (perda ou suspensão), de perda da função pública, de indisponibilidade de bens e de ressarcimento ao erário (arts. 14, § 9º, 15, inciso V, 37, § 4º, e 85). Importa ressaltar que, nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, com a Emenda Constitucional nº 62/2009 (BRASIL, 2009), afirma-se a normatividade autônoma da probidade (independência das instâncias), abrangendo agentes públicos e, igualmente, os agentes políticos, quando se dispõe que os chefes do Poder Executivo dos entes federados poderão ser responsabilizados na forma da legislação de responsabilidade fiscal e da Lei de Improbidade, acumulando-se com as demais possíveis penalidades, tema este que incute intensos debates na doutrina e na jurisprudência, mesmo que o entendimento atual, majoritariamente, esteja repousando nesta distinção (não havendo *bis in idem*) infracional, inclusive isto influenciando na jurisprudência de inaplicabilidade de foro por prerrogativa de função em ação de improbidade, com exceção ao Presidente da República – superando-se a tese das competências complementares implícitas.⁴⁴

A fim de se regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição, a Lei nº 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), é projetada no ordenamento

⁴⁴ Apenas para citar: i) distinção entre as infrações: no Supremo Tribunal Federal (2014), isto é visualizado no Processo AC 3585 AgR, julgado em 2014, de relatoria do Min. Celso de Mello, e, no Superior Tribunal de Justiça (2014), deste mesmo ano, no Processo AgRg no AREsp 461.084/SP, de relatoria do Min. Og Fernandes. ii) inaplicabilidade do foro por prerrogativa de função: no Supremo Tribunal Federal (2012, 2014, 2018), no Processo RE 377114 AgR, julgado em 2014; PET 3030 QO, julgado em 2012 e, de 2018, afirmando decisão de 2007, na PET 3240.

brasileiro, revogando expressamente as Leis de nº 3.164/1957 e 3.502/1958. No seu texto há um diálogo com os princípios constitucionais objetivos da república, e com os direcionados à Administração Pública e seus parceiros, exercendo função de política contra a corrupção de forma ampla, de prevenção e punição, adequando-se às novas realidades administrativas do Brasil. Da mesma forma, a LIA concilia-se com outros mandamentos em âmbito infraconstitucional, postos no Estatuto da Cidade, na Lei de Licitações, na Lei de Responsabilidade e com os códigos deontológicos de agentes públicos, de todas as camadas administrativas e políticas. Isto é visto no Capítulo I (Das Disposições Gerais) de tal legislação, o qual circunscreve quais entidades que estão sendo protegidas pela Lei, e, igualmente, quais serão as pessoas que poderão ser responsabilizadas.

Este extenso horizonte normativo compreende os atos atentatórios à administração direta, indireta ou fundacional, de todos os Poderes de todas as esferas federais, englobando empresas incorporadas ao patrimônio público, entidades que em sua criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual; e sociedades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgãos públicos ou daquelas entidades em que o erário tenha participado, na constituição e/ou desenvolvimento (BRASIL, 1992).

Complementando esta disposição, expõe-se que o agente público, passível de responsabilização, é aquele que exerce, ainda que temporariamente ou sem remuneração, por via de qualquer modo de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função, na Administração Pública e/ou sociedades privadas parceiras, incluindo, ademais, eventuais partícipes que possam ter induzido ou concorrido para a materialização de ato de improbidade ou dele tenha se beneficiado, direta ou indiretamente. Estas disposições são muito importantes, em tempos de fomento ao paradigma da subsidiariedade e nas cooperações da Administração Pública com o Terceiro Setor, uma vez que os deveres de responsabilidade, moralidade, ética, proporcionalidade, eficiência etc. se expandem aos “regimes” jurídicos que ordenam as entidades adstritas a este âmbito, nuance imprescindível (que ainda carece de desenvolvimento) em uma república onde a corrupção, o favoritismo, o clientelismo e a irresponsabilidade com a coisa pública é posta no sistema em parâmetros de inaceitabilidade. Reforça-se esta disposição quando o art. 23, inciso I, da LIA, é aplicável a terceiros envolvidos, em que a prescrição e sua contagem possuem

correlação com a data de encerramento da função (mandato ou qualquer outra modalidade) operada pelo agente público corresponsável – não se vinculando, necessariamente, à data do fato ou ao fim da relação supostamente ímproba.

Nesta narrativa, de preservação da credibilidade das instituições do Estado, da administração e de suas interlocuções com a esfera privada, a LIA é um forte mecanismo para a garantia de direitos fundamentais e, em especial, o do Bom Governo, dado que sua carga semântica normativa é congruente com os princípios constitucionais que o elucidam. Este simbolismo, que supera a mera noção de economicidade, por acaso, está presente no art. 17, § 1º, onde há o comando jurídico que veda a transação, acordo ou conciliação, nas ações de improbidade administrativa, deixando-se livre para ocorrê-lo nas demais instâncias (BRASIL, 1992).

Mesmo havendo esse “quadro hermenêutico” constitucional, que condiciona os entendimentos sobre a lei e, especificamente, sobre aquele dispositivo, tem-se movimentos na doutrina e na jurisprudência que intentam relativizá-lo, sem falar-se na Medida Provisória nº 703, de 2015, com vigência encerrada, em eras de miríades de acordos de leniência no *case* Lava-Jato, quando, em embates de poder, direcionou-se, institucionalmente, esta possibilidade jurídica aos atos ímprobos, indo-se de encontro com o meio constitucional e infraconstitucional pátrio (BRASIL, 2015).⁴⁵

Recentemente, inclusive, esbarra-se em “esforços hermenêuticos” neste sentido, envolvendo o novo Código de Processo Civil e a Lei 13.140, de 2015, a qual dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e autocomposição de conflitos no domínio da Administração Pública (BRASIL, 2015, 2015). Apenas para demonstrar esse (des)entendimento, cita-se a Ação de Improbidade Administrativa nº 5005885-51.2017.4.04.711/RS, em que um ex-Prefeito, mediante um termo de ajustamento de conduta (TAC) homologado, comprometeu-se a pagar uma multa, no montante de dez mil reais, eximindo-se de eventual pena pelos atos de improbidade cometidos.⁴⁶ Estes desenvolvimentos guardam espaço, igualmente, com a Lei nº 13.655, de 2018, que inseriu novas

⁴⁵ Alguns processos envolvendo a lava-jato em que se encontram estes entendimentos: i) TRF4, AG 5001689-83.2016.4.04.0000, Relator: Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle; ii) TRF4, AG 5016038-23.2018.4.04.0000, Relatora: Vânia Hack de Almeida.

⁴⁶ Esta matéria é discutida inclusive em uma ADI, de nº 5.980, de relatoria do Min. Celso de Mello, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), contra o parágrafo 1º do artigo 17 da Lei 8.429/92.

disposições na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), designadamente nos artigos 26 e 27, ignorando-se os “artifícios” epistêmicos que assistem o Direito, particularmente, nas teorias constitucionais, as quais podem ser sintetizadas no que se chama de constitucionalismo contemporâneo, parecendo necessitar, ainda, de uma consolidação na cultura jurídica brasileira.

Veja-se que, há uma deturpação do que se compreende sobre as instâncias de responsabilização, independentes e díspares, as quais se ligam à ideia de que em vezes os tipos de improbidade são iguais ou semelhantes com as de outras esferas, e que as ações-decisões podem ser objeto de processo em todas elas, a saber, e, somando-se, em procedimentos funcionais, cível e/ou criminal. Ignora-se, contudo, o art. 12, caput, da LIA, em que se exorta, expressamente, que está sujeito o responsável por ato de improbidade, às penas previstas na lei, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, propostas em legislação específica, as quais envolvem dinâmicas próprias, i) processuais, como as de competência, e ii) materiais, por exemplo, de requisitos para a configuração do tipo, e de “bens jurídicos” protegidos em cada âmbito social e jurídico particular.

E qual seria o bem, ou os bens jurídicos tutelados pela LIA, que a diferencia(m) das demais camadas jurídicas relatadas, senão a sua vinculação estreita a todos aqueles princípios e regramentos que formam o direito fundamental ao Bom Governo/Boa Administração (e, enfim, o próprio Bom Governo), como o interesse público, a moralidade, a ética, a eficiência, a proporcionalidade, a legalidade, a impessoalidade, a motivação, a publicidade e a transparência, cujos sentidos normativos regulam o comprometimento plurilateral entre Estado, Administração, Mercado e Sociedade, onde a cláusula central é a de garantir e a concretizar os demais direitos fundamentais de todos do povo? Exatamente com isto como pano de fundo, concorda-se com Di Pietro (2005, p. 733), sobre a constitucionalidade do preceptivo legal do art. 17, § 1, da LIA, tendo-se que “a norma se justifica pela relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade. Trata-se de aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público”, assim vedando um eventual acordo sobre este tema, e representando, pode-se dizer, o próprio núcleo normativo desta legislação.

Com essas premissas, o Direito Administrativo Sancionador, depreendido da LIA, forma um amplo escopo republicano e democrático, do qual não há

correspondência entre normatizações e sistematizações tão somente coordenadas com uma extensão financeira e econômica, ambientada por uma “disponibilidade”, mas, sim, havendo um encadeamento destas com todos os outros discursos jurídicos existentes, vendo-se isto, ademais, na construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF), em que se decidiu, com repercussão geral, que as ações de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa são imprescritíveis (STF, 2018), fazendo-se um diálogo com o art. 37, § 5º, parte final, da Constituição, que refere que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Outrossim, esta noção é apreciada na possibilidade aventada de indenização por danos morais coletivos e ou à imagem das entidades, quando de ações-decisões ímprobadas violadoras de seus preceitos constitucionalmente assegurados.⁴⁷ Destaca-se que não há uma concordância completa com estes exemplos, apenas intenta-se, citando-os, exibir que eles representam argumentos jurídicos que compreendem a normatização da (im)probidade em sua conceituação multifacetária, tese que, afirmativamente, se defende o aperfeiçoamento.

A probidade, nesse sentido, relacionada a textos que a tratam como sanção negativa, especialmente, na LIA, oportuniza uma normatização que vai além da mera punição. Concorde-se, parcialmente, com Voronoff (2018, p. 318), quando se compreende a “sanção como medida de gestão, que deve estar integrada às atividades materiais a cargo do administrador a título de ferramenta a mais – ao lado de outras, como estratégias de fomento, persuasivas e preventivas”, ocorrendo justamente isto nos mandamentos abertos elencados na LIA, pois comunicáveis a estes outros – constituindo sentidos jurídicos harmonizáveis, que se deparam imersos, entretanto, em processos jurídicos e políticos complexos, os quais abrangem interesses e direitos que muitas vezes são incoerentes à Constituição e à Administração Pública que esta projeta.

A preocupação de Osório (2012), sobre a abertura normativa que a LIA preserva, chegando a dizer que o “caráter fragmentário do Direito Sancionador da improbidade exige uma hermenêutica restritiva [...]” tem a ver mais sobre a práxis de abusos e de condutas mal-intencionadas de agentes e civis em posição de parte

⁴⁷ Isto é observável no processo de nº 5003488-30.2017.4.04.0000/TRF-4.

denunciante – que a propósito ocorrem em todas as searas de controle, fiscalização e punição –, ocasiões em que se deve ativar outros mecanismos de solução a isto, e não proceder, por vias de “articulação interpretativa”, em nome de uma “segurança jurídica”, a uma redução do campo de abrangência jurídica da dita legislação, tendo em vista que, a própria corrupção, no caso, a improbidade, desenvolve-se silenciosamente, em maquinações que à primeira vista não se apresentam despidas de suas reais finalidades, e que não são facilmente “enquadradas” por uma rigidez normativa de limitadas zonas discursivas, demandando, pelo contrário, empenhos investigativos e argumentativos profusos, os quais somente são reproduzidos por abordagens processuais minuciosas, dentro destas aberturas semânticas antevistas na Lei, decerto vinculadas ao devido processo legal e a ampla defesa.

No tocante às regras processuais, a Lei nº 8.429/92 modifica a abrangência de sua antecessora, a Lei nº 3.502/58, conferindo legitimidade ativa tanto para a entidade, pessoa jurídica que teve ultrajadas as suas estruturas, como ao Ministério Público, vendo-se que, mesmo quando este não for autor, intervirá como fiscal da lei, sob pena de nulidade – havendo críticas sobre esta restrição, que deixa de fora os cidadãos e a ideia de controle social institucionalizado. Ademais, disciplinam-se dois setores procedimentais, jurisdicional e administrativo, podendo qualquer pessoa representar à autoridade administrativa competente para investigação de eventual prática de ato de improbidade, e também ao Parquet, para este atuar em esfera jurisdicional (e fora dele). A comissão de processamento administrativo do feito obrigatoriamente dialogará com o Ministério Público e com o Tribunal ou Conselho de Contas, em tempos para que cada uma destas instituições possa agir funcionalmente.

A LIA, ainda, ratifica o instituto de registro público de bens privados de agentes públicos, visto, primeiramente, na Lei Pitombo-Godói Ilha, condicionando a posse e o próprio exercício funcional do agente a tal declaração, e havendo o mandamento de que esta deve ser realizada anualmente e na data em que o agente público deixar de fazer parte da administração – existindo um debate sobre a cobertura jurídica destes dispositivos, se aplicados a todas as esferas federais, o qual, por uma perspectiva constitucional, deve ser alastrado, observando-se o seu caráter de Lei Nacional.

Somando-se às penas de perda de bens adquiridos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos

direitos políticos, multa civil e proibição de contratar ou receber benefícios do Poder Público, a LIA promove medidas assecuratórias, de indisponibilidade de bens, em montante que se relacione com o eventual e integral ressarcimento de dano ou sobre o acréscimo patrimonial derivado de enriquecimento ilícito, isto ainda em âmbito de inquérito civil-administrativo, trazendo-se, também, a possibilidade de decretação judicial de sequestro/arresto dos bens em território nacional e internacional, encaminhando-se para o que se denomina de cooperação internacional (BRASIL, 1992).

Na toada constitucional garantista, explicita-se que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, apenas se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória – termo este que vem enfrentando antagonismos incongruentes na doutrina e na jurisprudência do Brasil, principalmente vistas nas últimas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Em que pese tal normativa, tem-se o preceptivo de se aplicar-assegurar, pela autoridade competente, judicial ou administrativa, o afastamento do agente público do exercício do seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando houver fundamento determinante para isto, no sentido de assegurar que a instrução processual corra sem intervenções que possam obnubilar as minúcias objeto dos procedimentos aferitórios de possíveis atos ímprobos.

De modo a possibilitar um estudo que se detenha com maior esclarecimento sobre a normatividade da LIA, pretende-se, na próxima seção, construir-se um discurso direcionado ao seu âmbito conceitual propriamente dito, fazendo-se, igualmente, e por consequência, uma abordagem sobre a tipologia dos atos ímprobos e de seus efeitos nas doutrinas sobre a responsabilização, o que surge como determinante nas atividades de controle externo exercidas pelo Poder Judiciário – notadamente na dogmática jurídica desenvolvida sobre as questões de elemento subjetivo – que influem no arcabouço jurídico desta legislação. Realizando-se isso será possível diagnosticar, em tese, quais os posicionamentos que melhor correspondem com sistema jurídico que a LIA inaugurou, acompanhada da Constituição, de proteção a bens jurídicos, materiais e imateriais, com os sentidos pré-determinados pelo que foi dito nesta primeira parte.

4.2 Improbidade administrativa: conceito e possibilidades de incidência nos atos e processos administrativos

Sabendo-se que a probidade, desde a formação de um genuíno Estado nacional brasileiro, com a Independência, foi objeto de certificação no sistema jurídico do país, termina por ser possível concluir que o tempo lhe fez bem. As teorias filosóficas, éticas, morais e do Direito, em conjunto com os movimentos sociais e político-jurídicos, proporcionaram-lhe instrumentos para ser desenvolvida, deitando na Constituição de 1988, e na Lei de Improbidade, de 1992, dois marcos institucionais que representam isto. Na Exposição de Motivos desta legislação, redigida pelo então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho (BRASIL, 1991) (deixando-se de fora aspectos históricos e intelectuais sobre este personagem da história do Brasil), situa-se a finalidade de seu regime jurídico, em acabar com “a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos”, por vias de indução e repressão, legítimas, com meios próprios, “sem suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do Estado (democrático) de Direito”.

A Constituição Federal de 1988, neste sentido, particularizou, no art. 37, § 4º, a configuração jurídica onde “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário [...], sem prejuízo da ação penal cabível”. Tem-se, sistematicamente, três módulos de sanção negativa que compreendem, ainda que díspares, um mesmo epicentro normativo, político, administrativo e civil. Expande-se a i) responsabilidade política, em razão de uma oportuna suspensão de direitos políticos; ii) uma responsabilização administrativa, considerando que eventual condenação por atos ímprobos pode resultar no perdimento do cargo ou função; e iii) responsabilidade civil, na proporção aferida dos danos e multa, quando autorizado o perdimento de bens, depois de verificada a necessidade de ressarcimento ao erário.

Este aparato constitucional demonstra indícios de qual corpo jurídico a improbidade tem afeição – levando em consideração o histórico constitucional e infraconstitucional que se formou durante a história, discutido na seção anterior –, descartando-se qualquer diálogo com a esfera criminal, trazido por Bezerra Filho (2014) e Justen Filho (2015), por exemplo, e com o setor normativo dos crimes de

responsabilidade, da Lei nº 1.079, de 1950, o qual possui relação, nas palavras de Osório (2012), muito mais com uma criação de penalidades sociopolíticas gravíssimas, do que jurídico-administrativas, abarcadas pela Lei de Improbidade.

Visualiza-se, tanto na LIA, como na Constituição, o teor normativo de Direito Administrativo Sancionador que a (im)probidade resguarda, quando ambos os documentos prescrevem a independência das instâncias, o rol aberto de agentes e civis passíveis de responsabilização, em esfera pública e privada, incluindo eventuais partícipes, como também outras penalidades, que se somam às citadas, a saber, a proibição de contratar ou receber benefícios, fiscais ou creditícios, do Poder Público e, no mais, subjacente a isto, os bens jurídicos que cada sistema normativo pretende escudar.

Acredita-se que estas dúvidas e questionamentos sobre o teor jurídico-normativo da LIA, e da (im)probidade, realçada nesta legislação, derivam de várias circunstâncias do sistema e da cultura jurídica brasileira; alude-se, no entanto, a dois fatores pontuais – que se somam aos demais –, os quais possuem responsabilidade nisto. O primeiro tem a ver com o paradigma de “unidade de jurisdição”, assentado no Brasil desde a primeira república, diferentemente do que ocorre em outros países, como na França. Em decorrência disto, direta ou indireta, tem-se o segundo fator que influi em tais ambiguidades, visto na própria tradição dogmática administrativista, sobre as infrações e sanções administrativas, a qual envolve a defasada noção subjetivista, em termos que apenas a Administração Pública poderia estar no pólo sancionador, para materializar-se uma sanção administrativa, arquétipo este que já não prospera, bastando observar a locução da própria LIA, referente aos ilícitos administrativos vinculados aos conceitos de função pública e utilidade pública.

Enunciando-se o caráter de Direito Administrativo Sancionador da LIA, desponta a necessidade de se estabelecer a discrepância e a autonomia normativa da (im)probidade. Existe na doutrina inúmeras interpretações relacionando a (im)probidade com a moralidade. Figueiredo (2004), por exemplo, diz que a probidade é espécie do gênero moralidade administrativa, mesmo que ambas tenham peculiaridades que as diferenciam. Freitas (1996, p. 71) possui uma ótica semelhante, quando apregoa que “[...] a violação do princípio da moralidade pode e deve ser considerada, em si mesma, apta para caracterizar a ofensa ao subprincípio da probidade administrativa” seguindo-se a lógica constitucional-infraconstitucional,

de coibir uma lesividade à moral positivada, mesmo em casos onde não há, explicitamente, perdas materiais. Leal (2013b), seguindo a mesma linha, visualiza que é justamente por causa de um conceito amplo de moralidade administrativa que a LIA apresenta, em geral, três categorias de atos ímprobos, relacionando-os ao i) enriquecimento ilícito; ii) dano ao erário; e iii) violadores dos princípios da Administração Pública, todos com uma abrangência conceitual que se conectam com os sentidos da moralidade.

Fernandes (1997), em voto divergente, por uma análise hermenêutica e topográfica dos textos constitucionais e infraconstitucionais, compreende a probidade e a moralidade em patamares normativos distintos, apontando, todavia, que a probidade é que se constitui o gênero, do qual a moralidade é espécie, referindo-se à amplitude normativa daquela, proporcionada pela Carta de 1988 e pela legislação ordinária. O elemento central do argumento associa-se com a forma que a Constituição, em seu art. 37, e a LIA, em suas disposições tipificadas, sem rol exaustivo, a colocam no ordenamento pátrio, estatuidando-a em um andar normativo superior, abarcando não apenas o princípio da moralidade, mas, também, o da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, proporcionalidade e muitos outros, não os citando expressamente, que se aplicam na condução dos negócios públicos.

Apesar de concordar-se, parcialmente, com as posições destes autores, destaca-se que não é possível desenvolver uma conceituação jurídica, que vincula dimensões normativas principiológicas, com uma abordagem estática sobre o objeto estudado – nem em tempo e espaço compreendido nesta seção, anotando-se, entretanto, alguns arranjos que satisfaçam uma demonstração disto.

Quando se diz que a (im)probidade possui uma normatividade distinta e autônoma de outros princípios e regramentos normativos, quer-se enfatizar, com uma perspectiva epistêmica ao fundo - teoria discursiva, elaborada, eminentemente, por Habermas (1989, 1997, 2007) e Günter (2004) -, que, mesmo agregando sentidos de outros aportes jurídico-administrativos, como os da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, ela não deixa de se configurar como (im)probidade; se fosse(m) outro(s) os seu(s) sentido(s), a sua denominação também seria outra. A (im)probidade não se manifesta como gênero ou espécie de determinado marco normativo, pois, entendendo-a assim, significaria, querendo-se ou não, restringir o seu domínio e alcance.

“Prova-se” isto com o seguinte exercício, interligando-o com o debate sucintamente supracitado. Considerando a i) (im)probidade gênero, em que a ii) moralidade é espécie, tende-se, simbolicamente, a hierarquizar os sentidos em que i), em certa forma, condicionará o ii). Introduzindo-se uma segunda espécie, do gênero i), a iii) eficiência, questiona-se: seria possível, por uma dinâmica discursiva estática e nivelada, fazer o mesmo com este terceiro postulado? Em outra perspectiva: pode-se dizer que todo ato contrário à moralidade representa um ato ímprobo. Entretanto, nem todo ato ímprobo configura uma violação à moralidade (FERNANDES, 1997) – ou, podendo-se dizer, que alguns atos violam em carga superior ao peditivo de eficiência, do que o de moralidade, deixando-se claro, em uma linguagem jurídica dogmática e não filosófica, percebida nos casos julgados hodiernamente.

Esta digressão seria aplicável com o mandamento da eficiência? Ações-decisões (comissivas e omissivas) atentatórias à eficiência, para configurarem-se ímprobos, necessitam dialogar com outros núcleos normativos, como o da proporcionalidade, motivação, finalidade, fundamentação, interesse público e aqueles objetivos fundamentais, previstos no art. 3º da Carta de 1988 – não é possível considerar-se um ato ímprobo, que cause dano ao erário, simplesmente justificando-o em um “dever de eficiência” com a coisa pública, onde este esteja isolado de outras formatações normativas que auxiliam na constituição de seu sentido, em um Estado Social. De outro ponto, concebendo-se a i) moralidade como gênero, e a ii) probidade a sua espécie, tem-se esta mesma locução limitada. Aonde a iii) eficiência apareceria como espécie, nesta perspectiva? Conclui-se: estes princípios e regramentos normativos formam um universo de sentidos que dialogam, os quais impossibilitam, por vias discursivas inertes, a “descoberta” de suas relações, estas quais, inclusive, variam de acordo com o caso em análise, significando isso a existência de um processo gradativo, em que somente é realizável vislumbrar-se seus sentidos, vínculos e aplicação, por intermédio de uma exposição discursiva arrazoada, atenta aos específicos núcleos normativos, os quais categorizam, diferenciam e autonomizam cada um, mesmo que todos sejam interlocutores de/em um mesmo cenário – correspondente com inúmeras operações processuais e substanciais que constituem os projetos de políticas, serviços e

decisões, administrativas, judiciais e legiferantes (“de efeitos concretos”), necessariamente submetidas à Constituição.⁴⁸

A (im)probidade, com esse ângulo, acumula aspectos jurídicos de diversos outros princípios e regramentos, em que apenas com o tempo, em meio a complexidade das relações sociais, e nas decisões sobre casos específicos, será possível agrupar um coerencial de conteúdos que possa melhor fixar a sua importância normativa no sistema. Na tipologia da LIA (e do Estatuto da Cidade), sem taxatividade, fica explícito este necessário processo histórico, quando observa-se, no Capítulo II, em quatro seções, os atos que i) importam em enriquecimento ilícito, art. 9, com doze incisos; ii) causam prejuízo ao erário, art. 10, com vinte e um incisos; iii) decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, art. 10-A, caput, com modulação temporal para vigorar e; iv) atentam contra os princípios da Administração Pública, art. 11, com onze incisos (BRASIL, 1992).

Nestas quatro seções, há uma divisão analítica que afluí os significados da (im)probidade, os quais compartilham e induzem aos agentes públicos *lato sensu*, e demais pessoas passíveis de responsabilização, o dever de agirem voltadas à patamares elevados em/de uma ética e moral pública, e também de competência. Isto tem a ver com os mandamentos de honestidade, lisura, imparcialidade e responsabilidade, termos estes que, em outra linguagem, equivalem a uma condução proba das atividades públicas. Fica patente, destarte, que a LIA intenta não apenas normatizar a corrupção, o agir desonesto do favoritismo, patrimonialismo e clientelismo, mas, igualmente, o desgoverno e/ou a má administração, componentes de uma gerência institucional que se deve evitar – projetando-se em todas as etapas de ações-decisões, organizadas por competências, hierarquias, funções e especialidades.

Justamente por defender-se tais acepções, apresenta-se a LIA como uma partícula constituinte de uma política de controle à corrupção e à má gestão, manifestando-se em esfera judicial e administrativa – e procedendo, na verdade, como um possível mecanismo jurídico de controle sobre as próprias políticas, com finalidades diversas, superando-se a ideia de ser a sua única finalidade aquela de

⁴⁸ Costa (2016) é um autor que entende ser possível a responsabilização pessoal, via ação de improbidade, por decisões legiferantes com efeitos concretos (leis-decretos com sentidos de atos administrativos) que velam favorecimentos, clientelismos, desgoverno, e inconstitucionalidades.

repressão, percepção a qual supõe que seus instrumentos jurídicos são ativados somente quando o ilícito encontra-se configurado há tempos, embasamento este que também se forma com as questões “fáticas”, do modo que a LIA é empregada na práxis.

Dessa forma e, detidamente sobre as novas incumbências do Poder Judiciário, a partir do constitucionalismo contemporâneo, a LIA constitui-se em um instrumento adequado, onde o controle externo, realizado pelo Estado-Juiz, vê-se legitimado, nesta dinâmica que designa e permite dito papel a este Poder (BITENCOURT, 2013), não o de criar e executar as devidas políticas, mas o de ator controlador das ações-decisões que pretendem dar-lhes forma e conteúdo, sobretudo quando aquelas se afiguram eivadas de influxos ímprobos, terminando por equalizar e ratificar a relevância dos três Poderes na democracia e república brasileira.

Registra-se, com esse pano de fundo, as críticas sobre o preceito legal restritivo, no que diz respeito ao rol de sujeitos ativos legítimos para ingressar, judicialmente, com ação de improbidade em face de pessoas, autoras ou partícipes, de atos ímprobos (Ministério Público e entidade(s) prejudicadas), deixando-se o cidadão (e associações representantes) sem uma responsabilidade ativa (controle social institucionalizado) relevante neste sistema, relegando-o à mera conduta de denunciante – esta qual, com a Lei nº 13.608, de 2018 (BRASIL, 2018), sofrerá, em tese, implicações diversas em um futuro breve, quando a aludida lei, em seu art. 4º, parágrafo único, regulamentou, à brasileira, o instituto jurídico denominado de *whistleblower*, intentando dar eficácia ao art. 33, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.⁴⁹

Mencionando-se o Poder Judiciário, tal qual um importante interlocutor social do sistema jurídico brasileiro, em que as suas decisões somam-se às formatações jurídicas dos demais operadores e cidadãos, irrompe-se o seu mister, de institucionalização de diretivas, as quais precisam ser as melhores possíveis, às vistas de patamares constitucionais. Ao assunto objeto, tem-se como incisivos os

⁴⁹ Cita-se os três principais dispositivos: art. 2º Os Estados são autorizados a estabelecer serviço de recepção de denúncias por telefone, preferencialmente gratuito, que também poderá ser mantido por entidade privada sem fins lucrativos, por meio de convênio. Art. 3º O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo de seus dados. Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos. Parágrafo único. Entre as recompensas a serem estabelecidas, poderá ser instituído o pagamento de valores em espécie (BRASIL, 2018).

impactos da jurisprudência – e de parte da doutrina – na compreensão e adequação da (im)probidade no sistema, os quais, devido à própria abertura semântico-normativa da LIA, e das teorias do Direito adotadas, ou inutilizadas, no Brasil, retratam uma dificultosa construção teórica de seu conteúdo e, assim, acarretando o mesmo sobre as possibilidades de responsabilidade – na própria dogmática de aferição, abalando, em tese, a coerência normativa da (im)probidade.

Corroboram-se as assertivas anteriores, citando-se julgados paradigmas, os quais assistiram na elaboração de moldes normativos concernentes a (im)probidade e de cotejo de responsabilidade, apurados no Superior Tribunal de Justiça (STJ). No Recurso Especial nº 213.994 – MG (STJ, 1999), de relatoria do Min. Garcia Vieira, examina-se uma das primeiras demandas, cujas manifestações ponderaram sobre o que seria a improbidade administrativa. O caso versa sobre os atos de Prefeito do Município de Itutinga, Minas Gerais, durante a gestão dos anos 1989-1992, o qual admitiu, sem prévia realização de concurso público, inúmeras pessoas para cargos em que a concorrência era mandatária. O Ministério Público imputou-lhe a violação aos artigos 9º, 10 e 11, da LIA. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais proveu o recurso do agente público, julgando o pedido improcedente, posição esta ratificada no Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes pólos argumentativos: i) não havendo enriquecimento ilícito e ii) nem prejuízo ao erário municipal, mas iii) inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92. iv) a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Em diverso julgamento, no Recurso Especial nº 480387 – SP (STJ, 2004) de relatoria do Min. Luiz Fux, desponta o discurso enfatizando-se uma necessária “má-fé” do administrador público, para a configuração de condutas ímprobas. Somando-se a isto, apresenta-se o “alerta” sobre a abertura normativa do art. 11 (atos que atentam contra os princípios da Administração Pública) - a propósito, reduzindo-a a noção de moralidade administrativa -, a qual pode induzir o “interprete” “a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa [...]”. Este desenvolvimento interliga-se, querendo-se ou não, por exemplo, com o acordado no Recurso Especial nº 842428 – ES (STJ, 2007), de relatoria da Min. Eliana Calmon, materializando-se o entendimento, baseado no “silêncio da lei”, que é indispensável, para a caracterização de condutas ímprobas, aquelas que sejam dolosas, referentes às previsões dos artigos 9º e 11, ou pelo menos eivadas de culpa grave, àquelas do art. 10, da Lei 8.429/92. Esta posição se reflete nos

seguintes precedentes, mais atuais, no REsp. 1.1478.274 – MT, de 2015 (STJ, 2015) e AgRg no REsp. 1.191.261 – RJ, de 2011 (STJ, 2011). Recentemente, a partir de tais “postulados hermenêuticos”, vem-se tratando da possibilidade de aplicabilidade do princípio da insignificância às condutas ímprobas (derivada do debate entre o STJ, no HC nº 148.765 – SP, de 2010, e o STF, no HC nº 104.286 – SP, de 2011), citando-se o Recurso Especial nº 1.536.895 – RJ, de 2015, onde se discorre sobre uma “contribuição” do Município do Rio de Janeiro, para a construção de uma Igreja, na periferia da cidade, no valor de R\$ 150.000,00, cujos termos violam inúmeros princípios de Estado e da Administração Pública brasileira, validando-se a locução normativa de necessário vislumbre de elemento subjetivo doloso e, ademais, que tal circunstância objeto teria efeitos de “importância mínima ou irrelevante” e, por isso, os réus deveriam ser (e foram) absolvidos (STJ, 2015).

Destaca-se que, estes julgados não representam todas as correntes doutrinárias e jurisprudenciais do país, no entanto, assemelham-se às teses majoritárias sobre o tema, no Superior Tribunal de Justiça, corte possuidora da incumbência de reger a interpretação sobre as leis federais – isto implicando no conteúdo da novel Lei nº 13.655, de 2018 (BRASIL, 2018), a qual altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluindo, no art. 28, a seguinte redação: o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro; preceito que intenta endossar as citadas compreensões, mediante movimentos legislativos, os quais não correspondem com a realidade constitucional contemporânea.

Observa-se, nos centros argumentativos apontados, a constituição de que a LIA tem i) a finalidade de punir o administrador corrupto e desonesto, e não o inapto ou o inábil; ii) relativizando-se o conteúdo deontológico de probidade (e dos demais princípios constitucionais), apontando-se na possibilidade de confundir-se atos ímprobos com “meras irregularidades” administrativas; iii) assim formando-se a locução atávica com o objetivo de ter-se de aferir, mediante a dogmática penal, o elemento subjetivo do agente, consagrando-se o preceptivo jurisprudencial que diz ser necessário, indubitavelmente, constatar-se dolo (em maioria, eventual/genérico, no que diz respeito aos atos previstos no art. 11), para a configuração de atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º) e que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), flutuando-se na imprescindibilidade de análise de erro grosseiro, culpa grave e/ou dolo, para afigurar-se atos que causam prejuízo ao

erário (art. 10) e iv) aparecendo, a partir de tais posicionamentos, a possibilidade de aplicação do princípio da insignificância aos atos ímprobos – e, no mais, o que não foi dito nas linhas desta seção, mas na que a precede, relacionando-se à v) viabilidade de “acordos de leniência” e/ou Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), com o mero pagamento de multa, para assim eximirem-se, os eventuais réus, de responsabilização por condutas ímprobas.

O quadro que se apresenta pode ser valorado, no mínimo, como incongruente. Questiona-se, por exemplo, o que seriam as “meras irregularidades” suscetíveis de correção administrativa; em que se aparece, ademais, certa tolerância à violação dos princípios constitucionais mandamentais para o exercício do Poder Público (unilateralmente ou com parceiros), consoante o elemento subjetivo dos agentes que o perfazem, culposa ou dolosamente, resultando em verdadeira contramão normativa dentro do sistema, o qual engloba códigos de conduta, como o Decreto nº 1.171, de 1994, prescrevendo a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência de que os princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função ou, fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Aprecia-se dita incoerência estritamente com arcabouço jurídico da LIA, cujo artigo 4º afiança que todos os agentes públicos são obrigados a velar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, no trato dos assuntos que lhe são afeitos, sem falar-se da Carta Magna, explicitamente dos princípios elencados no art. 37, caput (LEAL, 2013b).

Analisando-se, em linhas gerais, as três divisões de atos ímprobos, catalogadas na LIA, torna-se desobstruída a possibilidade de construir-se melhores recursos discursivos para a conceituação de (im)probidade e, por conseguinte, para a análise de responsabilização. Esculpe-se no art. 9º, da LIA, os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito – trazendo incisos, apesar de apregoar-se o rol não exaustivo desta legislação. O enriquecimento ilícito, tradicional aspecto da Teoria Geral do Direito e, especialmente, da formatação histórica da (im)probidade, refere-se ao agir instrumental, comissivo ou omissivo, violador dos princípios e regramentos do ordenamento jurídico, para auferir vantagem, no caso, econômica. Este teor, do agir para a obtenção de vantagem econômica, caracteriza o núcleo das condutas e de sua forma dolosa – nos incisos exemplificativos isto fica explícito (LEAL, 2013b), quando se descreve os verbos em

receber, perceber, aceitar, utilizar, usar, e adquirir, determinando-se um perfil de comportamento (BRASIL, 1992).

No art. 10, prevê-se o segundo aporte típico da LIA, de atos que causam prejuízo ao erário. Afigura-se o “erário” em conotação voltada ao conjunto de bens, interesses e haveres econômico-financeiros vinculados à Administração Pública – normatizando-se as parcerias, com as subvenções em geral. Esta classe alinha-se às espécies de atos que resultam prejudiciais ao Tesouro, e dão-se quando a conduta, comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, materializa-se em perda patrimonial, desvio, malbaratamento por desaviso e negligência ou dilapidação dos dinheiros públicos. A normatização, pois, recai sobre os cofres públicos, não se servindo do escopo mais amplo derivado do instituto do “patrimônio público”, cuja natureza é composta por especificidades culturais, estéticas, turísticas, artísticas, morais e financeiras (BRASIL, 1992; FREITAS, 1996). Não apenas na jurisprudência, mas também na doutrina, por exemplo, com PAZZAGILINI FILHO (2007, p. 78), pretende-se dar entendimento diverso a este dispositivo, com os auspícios da dogmática de aferição do elemento subjetivo do agente, dizendo-se que não se pune o desgoverno, a atecnia ou a falta de competência do administrador, sem embargo, a sua malícia, a conduta finalística – possuir a intenção de lesar o erário, “de ter a consciência da antijuridicidade de sua ação ou omissão funcional e do resultado danoso que dela sobrevirá”, ou aceitá-lo, não agindo para contrariá-lo (dolo eventual/genérico), relativizando-se o dever de responsabilidade com a coisa pública.

Não se está dizendo, ao discordar-se de tais posicionamentos, que o administrador não pode se equivocar, ainda mais em um ambiente de riscos, em vezes, imprevisíveis; contudo, por outro lado, afirma-se que, o mesmo precisa motivar e fundamentar todo o caminho decisório consoante o objetivo em pauta, agindo com consciência de sua responsabilidade com os deveres públicos, estes margeados por regramentos e princípios constitucionais e infraconstitucionais que formulam o Bom Governo. Isto acaba oportunizando um respaldo contundente de operabilidade aos programas de ação-decisão, possivelmente com melhores chances de serem concretizados e, ao mesmo tempo, passíveis de um controle minucioso, perante os processos e atos que lhes darão base, forma e conteúdo, terminando-se por impossibilitar, em tese, a aferição de imprudência, imperícia e/ou negligência (culpa) no cumprimento de suas incumbências – hermenêutica esta com

melhor correspondência com dito preceito legal, o qual abarca não somente o agir desonesto, mas, também, aquele que desvirtua os mandamentos “funcionais” de Bom Governo/Boa Administração.

Em outro setor da topografia da Lei, anteveem-se, no art. 11, os atos ímprobos que atentam contra os princípios da Administração Pública, mediante ações ou omissões. Planea-se, expressamente, os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, trazendo-se nos incisos e no preceptivo do caput, a abertura de fundamentalidade normativa de todos os demais princípios, constitucionais e infraconstitucionais, que criam a atmosfera de uma Administração Pública Democrática de Direito. As condutas dos agentes públicos, de funcionários das entidades do § único, do art. 1º, e eventuais partícipes, precisam ser coadunadas aos patamares principiológicos de tais dispositivos jurídicos, almejando-se ao máximo os teores deontológicos de tais normativas. Isto quer dizer que, os agentes públicos e cidadãos em geral, em interlocuções com a Administração Pública, não possuem a “escolha” de agir de outras formas, contrariando tais postulados, mesmo que verificadas no interior de um debate sobre a sua intenção, se dolosa, ou o seu procedimento, se culposo – o que parece não ser percebido por parte da doutrina e jurisprudência, quando asseveram a necessidade de constatar-se dolo (ou o dolo eventual/genérico) na conduta da pessoa deturpadora das mencionadas normas principiológicas, relegando-se o próprio conceito do que seriam princípios.

Se os princípios possuem faces de contenção e organização às ações coletivas e individuais dos atores sociais, servindo de norte para a atuação de todos, em vias de garanti-los e não violá-los, julga-se que os mesmos se apresentam também como objetivos a serem perseguidos, e quando se constata uma infringência de um único particular, forma-se, em graus diversos, uma violação de todo o sistema, “em face da natural correlação dos mesmos e do fato de que seus conteúdos se nutrem e se constituem, respectivamente e mutuamente” (FREITAS, 1996, p. 77; LEAL, 2013b). Requerer-se o dolo para objetivar-se uma análise de ações-decisões que atentem contra os princípios da Administração Pública, significa aceitar-se comportamentos “desatentos” e “imprudentes”, o que possui impactos determinantes nos canais de responsabilização, vendo-se isto em teses que resultam em sentenças absolutórias com base em supostos “despreparos” profissionais para o cumprimento das mais particulares funções – desorientando-se

das normatizações realizadas nas outras seções da LIA, as quais, sem dúvidas, resultam em perturbações ao manto principiológico referido, entretanto, não podendo-se enquadrá-los, em cada caso, em cumulação ou alternância, devido à esta “restrição hermenêutica”. Este posicionamento deixa de explorar as possibilidades de controle aos fatores institucionais e as variáveis comportamentais dos administradores e parceiros, que precisam adequar-se a estes conteúdos deontológicos, e que tão somente podem ser visualizadas em processos com avaliações contundentes sobre todos os aspectos particulares ao caso, em que a necessidade de dolo genérico, ou da intenção “desonesta”, torna-se um entrave a isto, sendo incoerente com a narrativa principiológica e com um ângulo adequado de perscrutação de ações-decisões maculadoras de suas expressões normativas.

Novamente, estes preceptivos não podem ser confundidos com as inquietações que, por exemplo, a clássica doutrina administrativista *Red Tape and Green Tape* expõe, sobre as “amarras” governamentais e administrativas que vinculam à “burocracia” pública, especialmente no que diz respeito ao que se denomina *Accountability to the Public*, dizendo-se que os resultados de tais normatizações significam “almost as much concern at times over not doing anything wrong as over trying to do something right”⁵⁰ (VIEG, 1946, p. 56), ou de uma institucionalização de responsabilização pessoal objetiva ou de culpa presumida.

Versar sobre princípios e tentar-se protegê-los não é uma tarefa simples, no entanto, deve-se ter como premissa o ideário de sempre buscar-se definições as quais cheguem mais perto de dito objetivo, e é justamente por isso a preceituação que, tanto o dolo, como a culpa, precisam ser levadas em conta em uma verificação de condutas supostamente violadoras de princípios, abordando-se os danos que estas acometeram à Administração Pública, materiais e imateriais, detidamente observadas as corroborações construídas pela instrução, balizadas por todas as garantias constitucionais. Este entendimento, por acaso, possui guarida no artigo 21, I, da LIA, onde se diz que as sanções negativas previstas, para serem aplicadas, independem de efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público (econômico-financeiro), exceto quanto à pena de ressarcimento, representando isto que o dano simbólico, moral, político, e imaterial será, igualmente, objeto de responsabilização, indiferentemente se o mesmo configurou-se dolosa ou culposamente – dialogando-

⁵⁰ Tradução livre: em que há uma dinâmica institucional de ações-decisões mais preocupadas em não fazer algo de errado do que tentar-se agir corretamente.

se com o art. 10, caput, em que há a prescrição de que constituem-se atos ímprobos aqueles que causarem lesão ao erário, por intermédio de ação ou omissão, dolosa ou culposa.

As eventuais sanções negativas aplicadas são muito graves, e exatamente por causa disso adéquam-se de acordo com o ato ou atos processados, conjuntamente com uma análise da extensão dos danos atestados. Sendo econômicos, preserva-se uma lógica particular; quando de danos imateriais, os contextos e a profundidade das lesões deverão ser objeto de arguta formulação, devido à inexistência de uma “métrica” financeira. A proporcionalidade exsurge como ponto argumentativo, havendo a previsão legal de que as cominações podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente (BRASIL, 1992).

Eis o extenso rol: o art. 12, inciso I, fornece a previsão das penalidades em face de atos que significarem enriquecimento ilícito (art. 9º), arranjando-se a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar, receber benefícios ou incentivos fiscais/creditícios do Poder Público, direta ou indiretamente, pelo prazo de dez anos. No inciso II estão as sanções referentes aos atos que causarem prejuízo ao erário (art. 10), cominando-se o ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância – atecnia redacional, referindo-se aos atos antevistos no art. 9º –, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar, receber benefícios ou incentivos fiscais/creditícios do Poder Público, direta ou indiretamente, pelo prazo de cinco anos. Anota-se no inciso III, em caso de atos atentatórios aos princípios (art. 11), o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, e proibição de contratar, receber benefícios ou incentivos fiscais/creditícios do Poder Público, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos. Por último, na hipótese de ação ou omissão que contrariar, salvo as exceções legais, o art. 8º-A e §1º da LC nº 157/2016 (estatuir alíquota abaixo da mínima de 2% de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, ou conceder-se isenções, incentivos ou benefícios, e também

agir de qualquer outra maneira que resulte em recolhimento inferior aos aludidos 2%), resultará em perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, e multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

Afigura-se a intensidade e rigidez de tais sanções negativas, despontando-se, ademais, a argumentação, por parte de defesa, da inconstitucionalidade e/ou inconveniência, estritamente sobre a penalidade de suspensão de direitos políticos, que estaria em senso contrário com art. 23, da Convenção Americana de Direitos Humanos (STF, 2014). Não obstante filiar-se à opinião de que as penas, se aplicadas em seu máximo, podem ser “desproporcionais” aos comuns parâmetros de comportamento, ou seja, à racionalização do patrimonialismo, favoritismo, clientelismo e, inclusive, do desleixo com a coisa pública, tem-se que o remédio está na própria legislação, necessitando-se equiparar e ponderar-se as condutas, os danos e, assim, as medidas que lhes serão indexadas.

O Direito, especialmente sobre as questões que estão sendo debatidas nesta seção e, ainda mais, no Brasil, pela sua “tradição” e estética contemporânea, forja-se como uma força normativa que precisa ser levada a sério (DWORKIN, 2002), porquanto que se sabe que o ser humano, social ou/e político que é, ético e moral, frequentemente ajusta-se à contextos variáveis e, sempre feito isso, constitui um conceito geral de vida na intenção de fazer das situações particulares em que está inserido, aparecerem-se como legítimas e admissíveis, conformando estas asserções em buscas instintivas de apoio de seus semelhantes, que se encontram em idênticas condições e olham a vida sob o mesmo prisma (TOLSTÓI, 2017). Percebendo-se isto em relação à corrupção, a LIA, enquanto Direito e, pode-se dizer, na qualidade de participante de um todo de políticas que pretendem transformar tal estado de coisas, é de muita relevância, e uma interpretação “extensiva” e coerente sobre a sua normatização deve ser constituída, uma vez que lida-se com princípios e regramentos normativos em uma sociedade com relações que se complexificam cada vez mais, escapando dos espaços jurídicos que pretendem guiá-las ou controlá-las.

Realizadas as defesas pertinentes, dentro de um espaço que precisa ser continuamente revisto, pretende-se, com a próxima e última etapa do trabalho, verificar-se, através de análise de julgados, como o Poder Judiciário, particularmente, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, vem

abstraindo e aplicando os institutos jurídicos da LIA, em casos envolvendo Prefeitos. Com isso, será possível conjecturar o que se entende, institucionalmente, por (im)probidade, e as implicações disto na dogmática de responsabilização. Em uma perspectiva de segundo plano, intentar-se-á apontar quais os argumentos que comumente embasam as absolvições, principalmente quando de atos atentatórios aos princípios (art. 11), não se abstendo de quantitativamente verificar a incidência de tal legislação, nas condenações e absolvições, porque se entende que um levantamento com tal finalidade pode dar indícios de quais ações-decisões são comumente confeccionadas pelos agentes públicos (prefeitos) e partícipes, oportunizando-se notar, com dados empíricos, os comportamentos que mais são observados e que prejudicam a Administração Pública e suas interlocuções com os outros atores sociais – não se deixando de indicar, ao fim, alguns casos e votos relevantes sobre a matéria.

4.3 Análise exemplificativa das condições e possibilidades da Lei de Improbidade no combate a corrupção: um mapeamento baseado na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em casos envolvendo prefeitos

Propondo-se a esgueirar-se pelos processos que adentraram, por via apelatória, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), os quais possuem como objeto Ações de Improbidade Administrativa, ajuizadas em face de Prefeitos, chefes do executivo das municipalidades do Estado do Rio Grande do Sul, tem-se que esta pretensão requer responsabilidade. Enfatizou-se, durante toda a elucidação deste trabalho, que a corrupção possui como característica primeira uma indeterminação de sentidos, onde apenas se materializam os atos pintados com tais denotações e conotações, depois de avaliadas muitas circunstâncias, inseridas em espaço-tempo particular.

A Constituição de 1988 e a Lei de Improbidade simbolizam que o Estado, a Sociedade e a Administração Pública do Brasil estão comprometidos a não mais aceitar condutas que deturpam o dever de pensar, avaliar, agir e decidir com base em valores republicanos, sintetizando-se dito propósito, em construir e aplicar mecanismos de prevenção, controle, fiscalização e punição às ações-decisões de

agentes públicos e civis que se desviam do interesse público, mote institucional de uma nova acepção de (im)probidade.

Acontece, no entanto, como diz Rodriguez-Arana (1993), que o conflito de interesses é um problema, infelizmente, muito atual. O conflito de interesses pode surgir com outras formas de classificação, mas a sua manifestação, em geral, alinha-se ao padrão de conduta que transgride o que se procura compactuar no tocante à ética pública (e moral pública). Este problema, considerado uma partícula formadora do que se entende sobre corrupção, exterioriza-se quando o(s) agente(s) público(s), sozinhos ou em conluio com “sujeitos privados”, ignoram postulados normativos que consistem o “público”, passando a trabalhar em uma lógica patrimonialista, particularista, em que visa-se, exclusivamente, o proveito pessoal e/ou de algum partícipe.

As formas de atuação são variadas e extremamente difíceis de “subsumir”; ocorrem por tráfico de influência, favoritismo, amiguismo, clientelismo, nepotismo e tantas outras categorizações, as quais resultam nas mais multifacetárias circunstâncias, cujos cenários não necessariamente expressam uma “consequência” economicamente favorável aos atores envolvidos, mas que degradam a confiança pública na integridade das instituições (RODRIGUEZ-ARANA (1993). A Lei de Improbidade, além de ter como objetivo normatizar estes panoramas, em posição de enfrentamento, cumpre a função de em repreender o governante, administrador e demais servidores e civis, quando de ações-decisões que importem em desgoverno e má-administração, em um sentido financeiro, de prejuízo ao erário, interligadas ou não, àquelas aludidas maquinações.

Colocando-se estas disposições preliminares à seção, no entanto, conclusivas ao capítulo, desponta a importância de se verificar de qual forma e quantidade esta legislação está sendo projetada no Poder Judiciário, como também a sua incidência aos casos concretos, por oportuno refletindo-se dita importância como decorrência das novas incumbências do judiciário com a Sociedade, tendo em vista o constitucionalismo contemporâneo, em estabelecer diretrizes institucionais que sejam conformes a Carta Política, particularmente à seus objetivos fundamentais, comprometidos com os direitos de todas as pessoas.

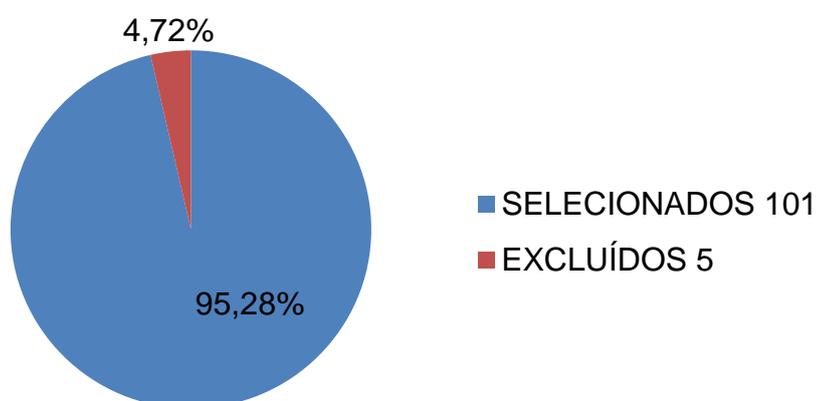
Referindo-se a essa proposta, faz-se indispensável apontar os critérios de avaliação, a forma empregada e as delimitações espaciais e temporais decididas, uma vez que são estas especificidades que coordenaram o andamento da análise

jurisprudencial, esta qual com o objetivo de proporcionar uma visualização ampla e particularizada sobre a LIA, sobre a sua importância no sistema e complexidade.

Direcionando-se a pesquisa, optou-se por analisar julgamentos ocorridos no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Os acórdãos objeto foram coletados no website institucional www.tj.rs.jus.br, no campo Jurisprudência, por meio da guia Pesquisa de Jurisprudência. Empregou-se a ferramenta de busca avançada, para assim estabelecer a questão temporal da pesquisa, selecionando-se acórdãos julgados entre 1º de fevereiro de 2015 a 30 de dezembro de 2017. Nas áreas de preenchimento, para fins de pormenorização do filtro de busca, estabeleceram-se as seguintes considerações: Tribunal: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; Órgão Julgador: Todos; Relator/Redator: Todos; Tipo de Processo: Todos; Classe: Apelação;⁵¹ Referência Legislativa: Nenhum; Comarca de Origem: Nenhum; Assunto CNJ: Nenhum; Jurisprudência: Nenhum; Assunto: Nenhum; Palavras-chave: “Improbidade Administrativa”, “Ação Civil Pública” e “Prefeito”.

Realizando-se a pesquisa com o instrumento digital citado, devidamente preenchido, o sistema proporcionou 106 (cento e seis) acórdãos, tendo 5 (cinco) deles sido excluídos da análise em razão do conteúdo discrepante, e 101 selecionados.

Gráfico 1 - Acórdãos selecionados



⁵¹ Optou-se por este critério porque se pretende enfrentar a matéria julgada quando de recurso apelatório, e os elementos que embasaram a fundamentação do voto vencedor, em absolvição e/ou condenação, além de considerar as consequências do art. 942, do Código de Processo Civil de 2015, o qual extirpou a dinâmica processual do “antigo” recurso de Embargos Infringentes. Para embasar a opção, mostra-se que no lapso temporal definido, com os demais critérios utilizados, apenas 2 (dois) Embargos Infringentes foram julgados.

Gráfico 1 – Acórdãos selecionados. Fonte: www.tjrs.jus.br

É preciso, antes de apontar os resultados, definir, em síntese, os objetivos que deram propósito e embasaram a investigação. Sem dúvidas, permeou o trabalho a intenção de quantificar quantas condenações foram efetivadas, referentes ao enquadramento legal da conduta ímproba verificada, incluindo-se as absolvições. No entanto, como será vislumbrado, deu-se ênfase às absolvições e condenações relacionadas aos casos que imputavam atos ímprobos violadores dos princípios da Administração Pública (art. 11), notadamente ao elemento central da argumentação do(s) voto(s) vencedores, especialmente os absolutórios. Por elemento central da argumentação, considerou-se aquele onde o julgador reiteradamente o apontou, via citação ou voto direto, dando-se base ao raciocínio desenvolvido, como também aparecendo na conclusão do voto, salientando-se a fundamentação particular e a perspectiva que ela proporciona ao caso concreto.

A opção por vincular a pesquisa a casos abarcando prefeitos justifica-se pela peculiar relevância político-administrativa que o chefe do executivo municipal possui, especialmente nas dinâmicas regionais do Estado do Rio Grande do Sul – isto implicando nas próprias ações de improbidade administrativa e no cotejo dos fatos e discursos relativos. Por outro lado, quis-se aferir uma sub-hipótese, a qual se associa aos atos atentatórios aos princípios da Administração Pública, na dogmática “do elemento subjetivo” e as modalidades de aferição de responsabilização ou de ilidção desta, principalmente quando esta suposição absolutória se embasa na narrativa jurisprudencial majoritária, sobre o objetivo que a LIA possui, “de reprimir o administrador corrupto, e não o inábil ou inapto”.

Adverte-se que os objetos de análise foram os votos que se sagraram vencedores, onde alguns deles resultaram unicamente em condenação e absolvição, outros promovendo ambas as situações sentenciais, ressaltando-se, ainda, que alguns se formaram com mais de um “elemento central da argumentação”, quando absolutórios. Não houve preocupação em se averiguar, quantitativamente, se ocorreram reformas, totais ou parciais, em favor de acusação ou defesa, haja vista que a pretensão do estudo coadunou-se a apurar outras minúcias e variáveis, estas voltadas ao discurso posto nos votos. Ademais, diversos critérios de aferição serão observados, contudo, não precisando de um prévio

esclarecimento sobre eles, pois se caracterizam por “autoexplicativos”. Aliás, lembre-se que, justamente pelo fato de ter-se debruçado tão somente nos votos, existe uma limitação cognoscível inexorável, qualidade natural de estudos empíricos, o qual, todavia, não deixa de possibilitar apontamentos interessantes sobre o tema, em termos que estes irão sendo expostos gradativamente, em porcentagem e em incidência.

Dos 101 (cento e um) casos analisados, o Ministério Público esteve como autor em todos eles. Constatou-se 63 (sessenta e três) condenações e 48 (quarenta e oito) absolvições, ou seja, 101 (cento e uma) decisões, cujos votos vencedores condenaram, absolveram, ou condenaram e absolveram, resultando em 111 (cento e onze) aferimentos de responsabilidade. Recordar-se que, o número aludido não significa a quantidade de pessoas responsabilizadas ou absolvidas, tendo em conta que, em vezes, o voto condenatório ou absolutório se estendeu para outros sujeitos, os quais não haviam recorrido da decisão de primeiro grau.

Gráfico 2 - Votos: condenações e absolvições (111)

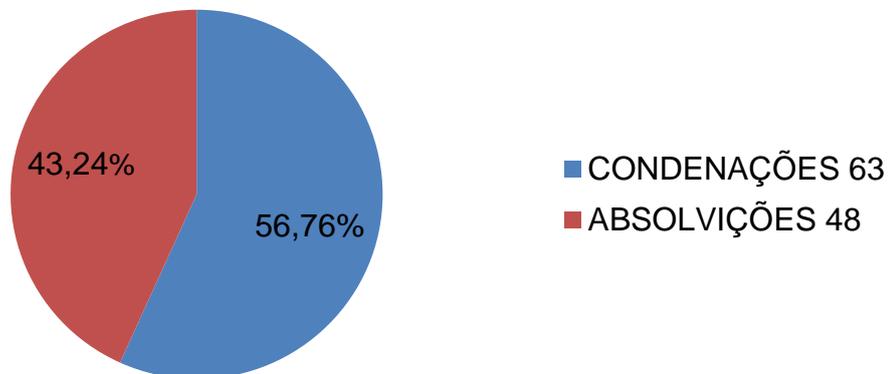


Gráfico 2 - Votos: Condenações e absolvições (111). Fonte: www.tjrs.jus.br

De todos os 101 (cento e um) acórdãos estudados, 72 (setenta e dois) dos votos vencedores, sejam condenatórios ou absolutórios, aludiram sobre a necessidade, para a configuração de ato contra os princípios da Administração Pública (art. 11), o dolo ou a má-fé. 26 (vinte e seis) deles não se manifestaram sobre a matéria, citando-se outras circunstâncias do caso, e 3 (três) bastaram-se em citar a sentença de primeiro grau e sintetizar o caso, não adentrando-se em maiores análises.

Gráfico 3 - Necessário o dolo ou a má-fé para configuração de ato contra os princípios da administração pública

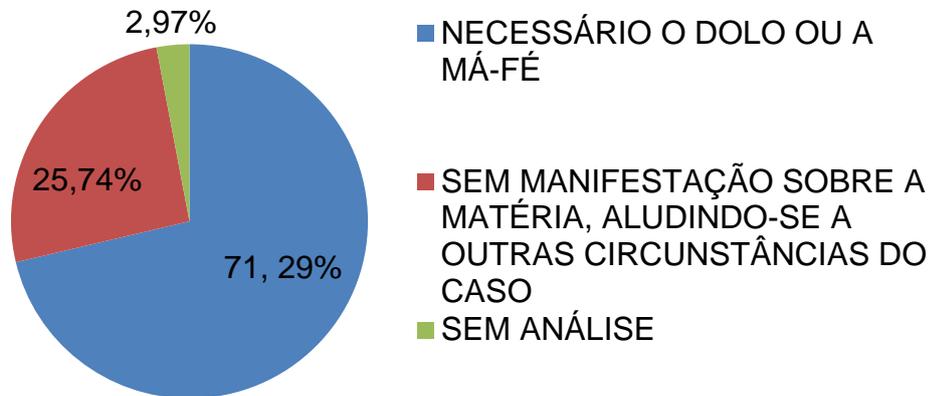


Gráfico 3 – Necessário o dolo ou a má-fé para configuração de ato contra os princípios da administração pública. Fonte: www.tjrs.jus.br

Os próximos resultados irão refletir os aspectos dos votos condenatórios. Sendo 63 (sessenta e três) votos condenatórios vencedores, individualmente, as condenações fizeram os agentes ser responsabilizados pelos fatos previstos, causando as seguintes incidências: artigo 9º, enriquecimento ilícito, 2 (dois); artigo 10, dano ao erário, 17 (dezessete); artigo 11, contra os princípios, 28 (vinte e oito).

Gráfico 4 - Incidência individualizada (63)

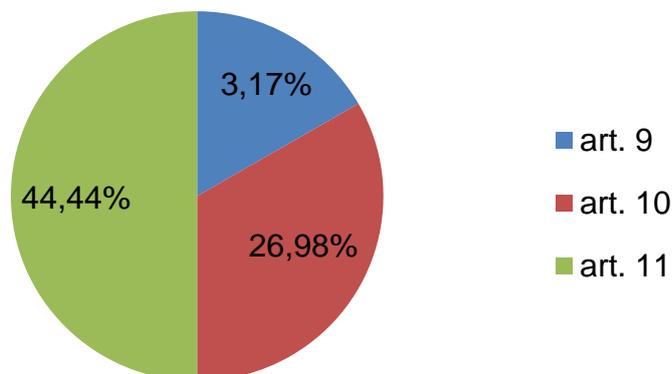


Gráfico 4 - Incidência Individualizada (63). Fonte: www.tjrs.jus.br

Em via cominatória, os dispositivos incidentes dialogaram assim: artigos 9º e 10, 1 (um); artigos 9º e 11, 4 (quatro); artigos 10 e 11, 11 (onze); e artigos 9º, 10 e 11, 0 (zero). Veja-se a representação no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Dispositivos cominados (63)

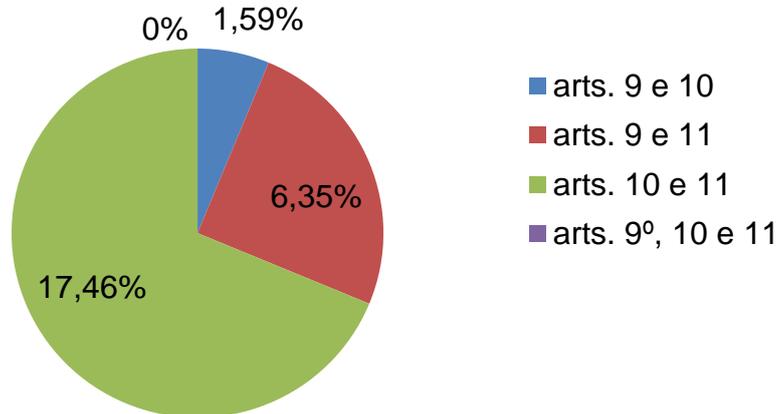


Gráfico 5 – Dispositivos cominados (63). Fonte: www.tjrs.jus.br

Vislumbrando-se este panorama, observa-se que, somando-se as incidências, individualizadas ou cominadas, tem-se o subsequente enquadramento: art. 9º, 7 (sete); art. 10, 29 (vinte e nove); e art. 11, 43 (quarenta e três).

Gráfico 6 - Incidência totalizada e particularizada (69)

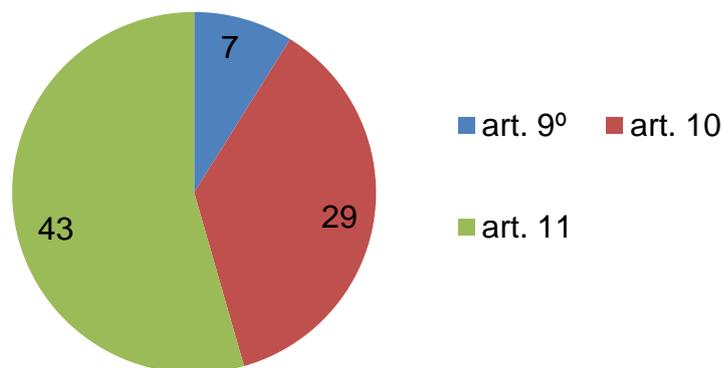


Gráfico 6 – Incidência totalizada e particularizada (69). Fonte: www.tjrs.jus.br

Postos estes dados, citar-se-á os elementos centrais das argumentações nos votos condenatórios vencedores e, também, em quantas oportunidades a posição

jurisprudencial majoritária foi lembrada, quando de cotejo de atos contra os princípios da Administração Pública, independentemente do enquadramento legal na condenação. Dolo para caracterizar ato contra os princípios, 41 (quarenta e um); ênfase na abstração da noção de dolo genérico, 25 (vinte e cinco); não houve manifestação sobre a necessidade de dolo para a constituição de atos atentatórios aos princípios, 15 (quinze); imprescindível o dolo específico para a caracterização de atos contra os princípios, 0 (zero).

Gráfico 7 - Menção ao posicionamento jurisprudencial majoritário (art. 11)

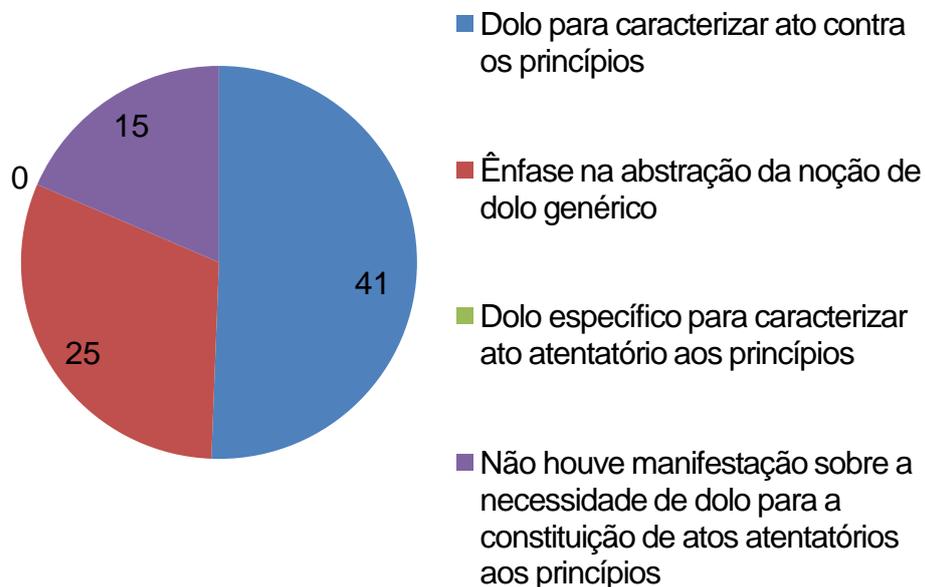


Gráfico 7 – Menção ao posicionamento jurisprudencial majoritário (art. 11). Fonte: www.tjrs.jus.br

No próximo gráfico estará a quantificação de apontamentos diversos, os quais foram postos como argumentação central em poucas ocasiões, e de acontecimentos fáticos que influíram no processo, tais como: ênfase na narrativa de necessidade de dolo genérico para a caracterização de enriquecimento ilícito (art. 9), 2 (dois); ênfase na inaplicabilidade do princípio da insignificância (bagatela), 1 (um); falecimento do réu (prefeito), 2 (dois); causando o ressarcimento de valores ao erário nos limites da herança, 1 (um) e provocando a perda de objeto na condenação, porém responsabilizando-se os partícipes, 1 (um).

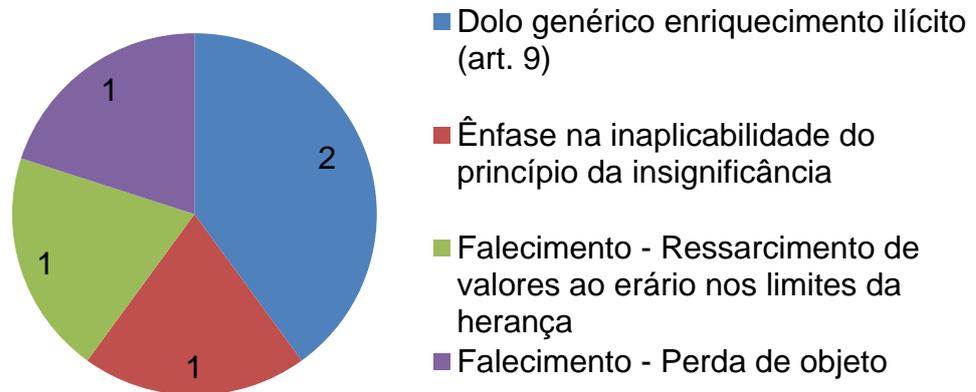
Gráfico 8 - Raros eventos

Gráfico 8 – Raros eventos. Fonte: www.tjrs.jus.br

Nos gráficos que serão apresentados a partir dessa etapa, poderão ser vislumbrados os resultados das análises que englobaram os votos absolutórios vencedores. Ressalta-se que ocorreram 48 (quarenta e oito) absolvições, cujos elementos centrais de fundamentação trataram-se, em alguns casos, de se mesclar, somando-se 65 (sessenta e cinco) manifestações com embasamento único ou múltiplo – na toada que alhures apontou-se, i) sendo a estrutura da linha de raciocínio; ii) citando-se em mais de uma oportunidade; e iii) aparecendo novamente na conclusão do voto. Destaca-se que, todos estes discursos, deram-se em julgamento onde a acusação imputou ao(s) réu(s) a prática de conduta atentatória aos princípios da Administração Pública (art. 11).

Eis as bases de tais fundamentações e as suas manifestações em números. Inaplicação da Súmula nº 13⁵², do Supremo Tribunal Federal (STF), a cargos políticos (secretários), 2 (dois); ausência de provas contundentes do dolo ou do fato caracterizador, 31 (trinta e um); considerou-se inexistente a má-fé ou a ilegalidade, atingindo-se direito constitucional social, férias, 1/3 e 13º salário, 1 (um); inaptidão, 7 (sete); inexistência de dolo ou má-fé, réu induzido ao erro pela Administração Pública, 1 (um); inexistente o dano ou a má-fé, ilegalidade, atingiu-se os objetivos do art. 3º, CF/88, 5 (cinco); inexistente o dano ao erário ou a má-fé, meras

⁵² A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta, em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

irregularidades ou ilegalidades, princípio da eficiência, planejamento (diferenciando-se da locução de inaptidão), 8 (oito); mera irregularidade, ilegalidade, ausência de dano ao erário, 10 (dez). Os dados serão elencados separadamente, em dois gráficos.

Gráfico 9 - Fundamentações absolutórias

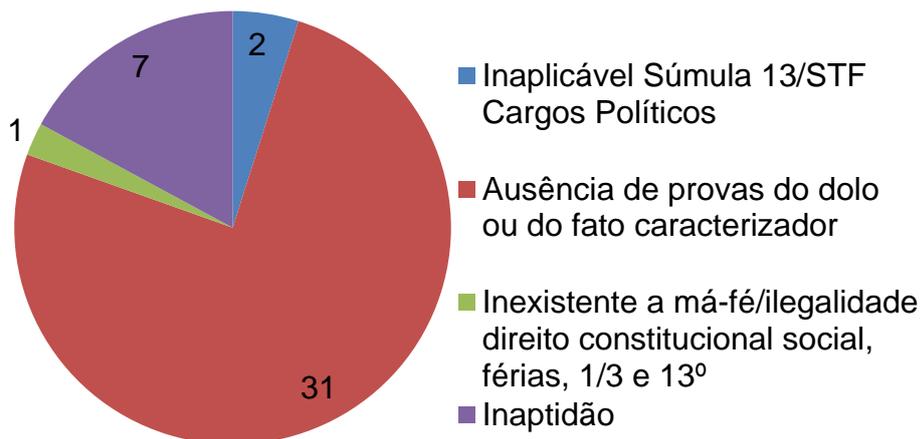


Gráfico 9 – Fundamentações absolutórias. Fonte: www.tjrs.jus.br

Gráfico 10 - Fundamentações absolutórias

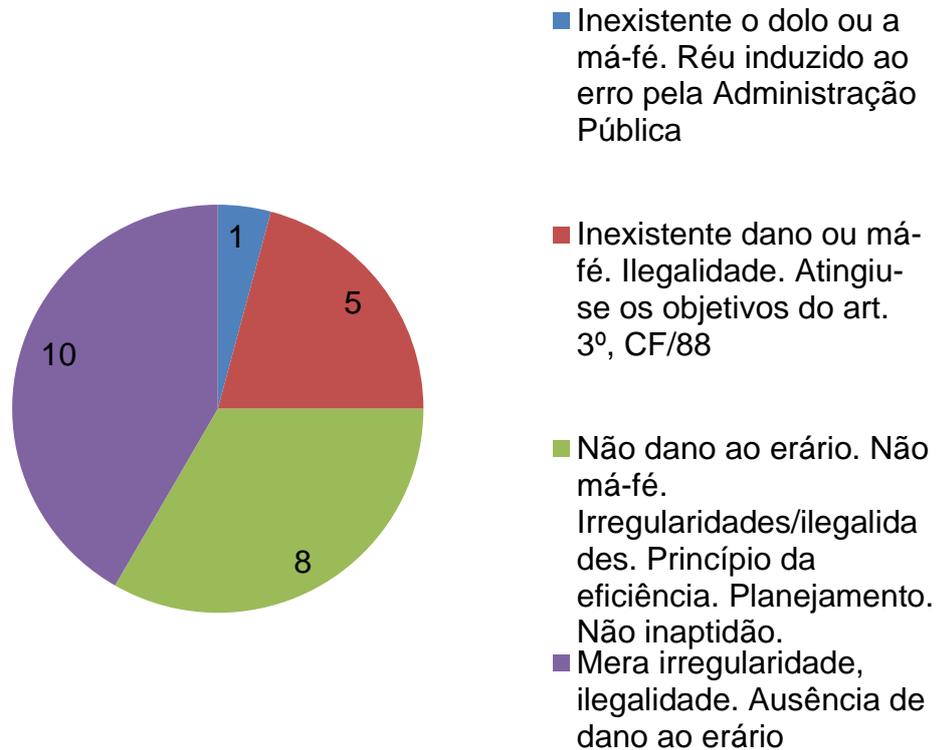


Gráfico 10 – Fundamentações absolutórias. Fonte: www.tjrs.jus.br

Considerando os resultados quantitativos da pesquisa, infere-se determinadas situações processuais, de decisão e cotejo das particularidades dos casos, envolvendo a incidência dos tipos previstos na LIA, e as formulações hermenêuticas de tais eventos, cujas manifestações oportunizam alguns comentários, principalmente devido à circunstância de as ações, e os votos respectivos que foram analisados, terem como parte ré, prefeitos (ou ex-prefeitos), atuando sozinhos ou com participantes.

Anota-se que em nenhuma ocasião constatou-se a alusão da possibilidade de aferição de responsabilidade por culpa, pelo cometimento de ato atentatório aos princípios da Administração Pública. Os discursos colados nos votos, em suas fundamentações e conclusões, direcionando-se a responsabilização, ou afastando-a, seguiram o condicionamento hierárquico à moda brasileira, jurídico-político, dos precedentes, repetindo-se, em todos os momentos. A ilação, que igualmente se materializa, é qual que este condicionamento impactou todos os discursos de acusação, da(s) parte(s) que figuraram no pólo de autores, havendo,

definitivamente, uma sujeição de todas as questões que formaram os processos, até o julgamento da matéria (na fase em que se situou a pesquisa), ao posicionamento majoritário do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), de ser necessário o dolo, ou dolo genérico, para conceberem-se ações-decisões atentatórias aos princípios (art. 11).

Visualizou-se 63 (sessenta e três) condenações, em que deste número, 44,44% houve a incidência individualizada do art. 11, e em 43 (quarenta e três) vezes a sua incidência calhou por aparecer, em cominação ou não. Interessante apontar esses números e compará-los com a feição quantitativa do elemento central da argumentação dos votos absolutórios, referentes à matéria: a ausência de “prova robusta” de que a conduta dos agentes públicos encontrava-se eivada por dolo, ou de prova do próprio fato caracterizador, surgiu em 31 (trinta e uma) absolvições, isto dentro um global de 48 (quarenta e oito) votos vencedores absolutórios e 65 cotejos de responsabilidade. Declara-se que, devido ao aspecto quantitativo de tais dados, não será apontado o que seria, para os julgadores, a necessária “prova robusta” do dolo ou do fato caracterizador que se imputou ao(s) réu(s), nas 31 (trinta e uma) vezes em que o argumento foi utilizado para a absolvição.

Outro ponto de vista que pode ser tido como peculiar, está vinculado ao número de vezes em que a inaptidão foi utilizada como elemento central da argumentação absolutória: tão somente 7 (sete) vezes, de 48 (65). A ausência de dano e a inexistência de má-fé, albergada pelos sentidos de falta de eficiência, exurgiram em 8 (oito) circunstâncias, em um total de 48 (65). Deve-se relevar, ademais, que a peculiaridade está na discrepância que os julgadores realizaram, ao analisar os casos, entre a mera inaptidão e as violações ao princípio da eficiência, arrolando, neste último caso, vários aspectos sobre a ação, do próprio contexto administrativo-político do(s) demandado(s) e as “justificativas” de terem os mesmos atuado nas modalidades vislumbradas, durante o processamento da ação, i) práticas costumeiras e ii) ausência de planejamento minucioso, em linhas gerais. Passível de conclusão, de acordo com isso, que a mera inaptidão não se destaca como tese de absolvição em casos compreendendo prefeitos, prevalecendo-se a presunção de que as pessoas que ocupam dito cargo eletivo, com inúmeras funções complexas, possuem ou deveriam possuir uma capacitação básica sobre os trâmites que normatizam as suas condutas enquanto chefes do executivo municipal.

Por claro que uma pesquisa qualitativa sobre as 111 (cento e onze) aferições de responsabilidade, nos limites do trabalho, torna-se impraticável, por esse motivo, citar-se-á, parcialmente, os discursos de determinados votos vencedores e um vencido, os quais poderão contribuir para esta parte final, de análises jurisprudenciais, à guisa de conclusão, os quais repercutem, de certo modo, o discurso que escapa do caráter deontológico dos princípios.

Os dois primeiros votos que serão ostentados, dialogam com a Súmula Vinculante nº 13, do STF, que trata sobre a matéria de nepotismo, e a “interpretação” de inaplicabilidade de tal dispositivo sumular aos cargos “políticos”.⁵³ Os casos estão registrados na Apelação Cível nº 70066018607, julgada em 15 de junho de 2016, e na Apelação Cível nº 70071311609, julgada em 26 de outubro de 2017.

Versando-se sobre a Apelação Cível nº 70066018607, as primeiras ponderações são sobre a nomeação de cônjuge, realizada pelo então Prefeito, para o cargo de Secretária Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho. A acusação imputa duas circunstâncias que caracterizam atos ímprobos: i) nepotismo, vedado pela Súmula Vinculante nº 13º e ii) esquema fraudulento, em que ambos os réus atuaram para o benefício pessoal, no sentido de a esposa do Prefeito obter licença-maternidade. Anota-se que os dois réus restaram condenados, todavia, apenas pelo ii) contexto. No voto vencedor, constata-se a deferência à interpretação sobre a Súmula nº 13 do STF – a qual, como já citado, não se enquadra ao debate que proporcionou a própria estrutura normativa de tal dispositivo sumular. “Portanto, o pressuposto é a nomeação para cargo: (a) em comissão ou de confiança; e (b) de função gratificada. Noutras palavras: cargos estritamente administrativos. Não alcança, pois, o cargo político”. O julgador, no entanto, considerou que o rastro de ações-decisões, juntado aos autos, comprovou que os réus atuaram para a obtenção de vantagens, desvirtuando o interesse público: i) Decreto nº 2, de 7/1/2013, nomeação; ii) Decreto nº 31, de 14/3/2013, alteração do instrumento de nomeações e exonerações, passando a ser via Portarias; iii) no mesmo dia, o Prefeito editou a Portaria nº 6, nomeando todos os secretários novamente; iv) que, igualmente, no mesmo dia, editou a Portaria nº 7, concedendo a licença-maternidade

⁵³ Bitencourt e Reck (2018) demonstram o “histórico” de fundamentações que deram azo à citada súmula vinculante e a esta noção hermenêutica de inaplicabilidade aos cargos políticos, ficando explícita uma condução jurisprudencial simplista e incoerente.

para a esposa; v) onde o filho nasceu uma semana depois, no dia 22/3/2013; e vi) em 25/7/2013, a cónjuge pediu exoneração do cargo, para se dedicar ao filho. “Trocando em miúdos: não foi nomeada para ser Secretária, mas como artifício para gozar a licença-maternidade, tanto assim que onze dias depois pediu exoneração”.

No sentido de se fazer um contraponto a este caso, pertinente a alusão ao segundo voto vencedor, no caso, absolutório, da referida Apelação nº 70071311609. Nesta ação, a acusação imputa aos réus atos que englobam a atmosfera jurídica da Súmula Vinculante nº 13. Circunstancial: o então Prefeito, mediante o Projeto de Lei nº 01/2013, que se consubstanciou na Lei nº 5.672/2013, reestruturou a formatação administrativa municipal, equiparando o cargo de Chefe de Gabinete ao de Secretário Municipal, com fixação de subsídio e aumento na remuneração. A companheira do Prefeito foi nomeada para o exercício do mencionado cargo. Ambos restaram absolvidos, pelas seguintes fundamentações: i) a nomeada já havia atuado na prefeitura em diversos cargos, sem ser o seu companheiro o Prefeito; ii) “comprovação” de especialização; iii) exerceu o cargo de Chefe de Gabinete em anos passados; iv) com a Lei nº 5.672/2013 ocorreram muitas outras nomeações, não sendo vista a conduta do prefeito, em vias de provas seguras, de favorecer e beneficiar sua companheira, ou fugir da normatização da Súmula Vinculante nº 13. Atenta-se, no entanto, ao excerto: “Destaca-se que grande parte das incertezas jurídicas sobre a matéria foi posta em discussão por decisões do Supremo Tribunal Federal ao flexibilizar o conteúdo da Súmula Vinculante nº 13”.

Fica-se explícito, dessa forma, o impacto da hermenêutica sobre a Súmula Vinculante nº 13, em relativizar, de um modo, ou de outro, os conteúdos deontológicos dos princípios que coordenam a Administração Pública. Esta locução de abrandamento espreita-se na defesa da possibilidade de aplicação do princípio da insignificância, nos cotejos de responsabilização por atos ímprobos, e os votos comentados a seguir demonstram isto, respectivamente postos nas Apelações Cíveis nº 70075271791, nº 70071757504, nº 70069063840 e nº 70071331953.

Durante a primeira Apelação, o voto vencedor condenatório veda a aplicação do princípio da insignificância para ilidir a responsabilidade pelo cometimento de ato ímprobo. No caso em tela, o administrador público fora condenado por conceder o pagamento de horas extras de forma excessiva e habitual aos servidores, sem justificativas, mesmo após advertências institucionais (TCE e MP). Na avaliação das provas, considerou-se materializado o dolo, ainda mais isto sendo corroborado pela

declaração do réu, em que seria mais econômico o pagamento de horas extras do que a contratação de novos servidores. Na segunda Apelação Cível, o voto vencedor atua na condenação e absolvição. Particularmente ao que se interessa, a ré, em participação com o Prefeito, foi condenada por atos ímprobos, excetuando-se a absolvição pelo uso de veículos da Administração para fins particulares – onde mesmo não sendo pretensão específica da acusação, o decisor tece algumas considerações sobre o fato, não expressando literalmente a insignificância ou a bagatela, contudo, o seu sentido. Assim é dito: “não vejo mais que mera irregularidade administrativa a conduta emoldurada na peça incoadora” [...]; “Dessa mera irregularidade, de que não decorreu qualquer prejuízo aos cofres públicos, não se há de reconhecer ilegalidade qualificada, como exige o tipo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, justamente pela falta do elemento subjetivo”. A conduta, cujo escopo se faz reduzido, seria aquela onde a ré, por ocupar uma função pública, em conjunto com outros servidores, utilizaria os veículos da administração, supostamente em raras ocasiões, para fins particulares, incluindo-se, ademais, eventuais caronas para conhecidos, a qual não seria, na perspectiva julgadora, ímproba.

O terceiro case vincula o exercício da advocacia pelo réu, na condição de agente eleito, o que é vedado pelos princípios constitucionais e artigo 28, inciso I, da Lei nº 8.906/94. Cita-se que o período do mandato enquadra-se nos anos de 2013-2016, em que desde outubro de 2012 o réu possuía consciência de sua situação jurídica futura. O voto absolutório vencedor não expressa literalmente o argumento ligado ao princípio da insignificância, mas a seu sentido: “[...] concluo que apesar do apelado ter perpetrado ilegalidade, tal não configurou ato de improbidade administrativa, passível de enquadramento – como já dito – no artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92. Está ausente o dolo causador de dano ao erário [...]”. Veja-se que a parte absolvida apenas deixou de exercer a advocacia, ou a renunciar os mandatos como patrono de causas privadas, no panorama temporal de 5 (cinco) a 7 (sete) meses após assumir o cargo de vice-prefeito, a partir de notificação efetuada pelo Ministério Público, e liminar concedida em primeiro grau, na ação que o teve como réu.

Vislumbra-se, no último julgamento, realizado na Apelação nº 70071331953, no entanto, em voto absolutório vencido, a mesma alusão ao postulado relativizador. A situação em exame refere-se sobre a possibilidade de contratação de serviços de

advogado por inexigibilidade de licitação ou não, quando faltante a justificativa da “singularidade da atividade desenvolvida” – posicionamento atual do STF. Os réus foram condenados, pela prática de atos ímprobos, por terem realizado contratação direta. Alude-se nos autos que em anos passados teriam ocorrido concorrências, porém, na última contratação decidiu-se efetuar a contratação direta, embasada, ademais, em parecer de profissional integrante da própria sociedade de advogados contratada. No voto absolutório vencido, consta os seguintes fundamentos: [...] a prova recolhida na instrução da conta que o valor cobrado pelos serviços efetivamente prestados, não desbordava do preço de mercado, aliás, há cobrança de valores módicos variando entre R\$ 1.300,00 mensais, em 2005 a R\$ 3.666,00 no final de 2011. [...] levando em consideração a pouca expressão econômica do contrato mantido pelos réus, não diviso sequer existência de dolo genérico, ínsito para a configuração do tipo do art. 11 da Lei de Improbidade. Em razão da natureza singular dos serviços de assessoria jurídica, dos preços módicos exigidos pelos prestadores do serviço, tenho que a contratação foi movida pelo interesse público, e principalmente na relação de confiança que afastam a presença de dolo genérico [...]. Oportuno apontar que o conteúdo dos autos avaliados evidenciou que os serviços jurídicos prestados estavam de acordo com a prática jurídica hodierna da (de qualquer) Administração Pública, não requerendo especialização notória para casos específicos, por parte dos contratados, e que a confiança entre as partes, como expressa o julgador, não é subterfúgio para deixar-se de realizar a concorrência devida, ou, inclusive, critério para que sejam absolvidos os réus, sem falar-se sobre o argumento de “valores módicos”.

Quer-se demonstrar, com os votos supramencionados, e nos limites cognoscíveis que derivam dos mesmos, processuais e materiais, que o ângulo da jurisprudência relativizadora talvez não seja a melhor opção discursiva, para se construir uma dogmática jurídica adequada aos postulados combativos de responsabilização de agentes públicos e civis por cometimento de atos violadores dos princípios que normatizam a Administração Pública. Evidentemente, a LIA e seus dispositivos são extremamente complexos, e, exatamente por isso que esta legislação é tão relevante no sistema jurídico brasileiro, eminentemente em sua abertura de proteção aos princípios constitucionais que se atrelam à Administração Pública, refletindo, pois, preocupação com a ética e a moral pública, preceitos

inerentes de uma Administração Democrática de Direito, defensora e promotora dos auspícios normativos do Bom governo.

Na afirmação de que a sociedade contemporânea “transmutou-se”, de moderna, para a de Risco, reflexiva, há duas diretrizes que dialogam: i) as incertezas, cognoscíveis ou não, influem na dinâmica social e sobre seus sistemas; ii) estas incertezas, ao ponto de retirar a legitimidade de apontamentos categóricos, produz a oportunidade de crítica, de lucidez, de tentativas de melhora sobre a vida em sociedade e seus sistemas e mecanismos existentes. Ao tempo particular da pesquisa, que emprega, sucintamente, abordagens de teorias discursivas, tem-se que ambas as perspectivas complementam-se, na congruência de se buscar discursos e informações coerentes, dentro de um espaço-tempo particular e em um sistema complexo, com uma linguagem própria, como o Direito e a “sua dogmática”, assim obtendo-se melhores respostas para o sistema ora citado, dentro de uma dinâmica instável e democrática. Quando o Estado e a Sociedade, propõem-se em direcionar as formas que suas vidas e instituições irão guardar, no caso, a Administração Pública, a qual deverá, adstrita com seus agentes e nas relações com a sociedade civil, atuar com probidade em relação aos assuntos públicos, retratando, igualmente, padrões de conduta, as quais deverão ser evitadas, senão, punidas, faz-se mediante decisões coletivas e vinculativas para todos, dentro de conteúdos Constitucionais, políticos, jurídicos, morais e éticos – a coerência do sistema é baseada em tal complexidade, muitas vezes, dialética.

A (im)probidade, de sua matriz constitucional e infraconstitucional, fortalece as bases de todos os demais setores normativos que traduzem-se em uma atividade administrativa e política atenta aos princípios e objetivos fundamentais da república. A sua previsão constitucional protuberante encontra-se no art. 37, § 4º, e confere ao Poder Judiciário uma incumbência institucional centralizada, o qual, em seu controle externo, tem o protagonismo de dar maturação e aplicabilidade a tal instituto – em conjunto com as demais vozes do sistema; em assistir, enfim, a consolidação da Constituição jurídica com/na direção da Constituição real (HESSE, 2009; LASSALE, 2001), em que a primeira, com sua força normativa, deve moldar a segunda, inculcando no Direito a sua estrutura mandatária fundamental.

O dever do administrador público, em conferir publicidade e transparência aos seus atos, motivando-os e fundamentando-os, aparece como característica normativa imprescindível de um Bom Governo, cuja práxis guarda estreita relação

com o que se entende por probidade. A LIA, ao apresentar-se, em um primeiro momento, como mecanismo jurídico-político de combate à corrupção, na verdade proporciona, em conjunto com outros dispositivos no sistema, um aparato constitucional e infraconstitucional de afirmação e concretização de política contra a corrupção e ao desgoverno/má administração. Em verdade, a sua função no sistema, em fazer parte de um todo garantidor do Bom governo, retrata a sua relevância enquanto fração de uma política de Estado, que é aquela que se forja, com Bitencourt (2013, p. 136-7), “quando a política pública estiver tratando da consolidação do paradigma de fundo, da garantia da soberania nacional e da ordem pública em si, voltada para a estruturação do próprio Estado [...]”. Em outro sentido, positivamente, a legislação ora em comento, manifesta-se como partícula constitutiva de uma política para a consolidação da probidade e, portanto, do Bom Governo, em suas vias de controle e de seu amplo escopo jurídico, cujo conteúdo (deve) revela-se em todas as fases processuais de ações-decisões formadoras de políticas e serviços.

Com a pesquisa empírica, nota-se a dificuldade de se apreender as situações que deveriam estar obedecendo a padrões de comportamento abstratamente antevistos na Constituição e em âmbito infraconstitucional – utilizando-se do conceito de “observação de segunda ordem”. A corrupção, no caso, a (im)probidade, imiscui-se por uma racionalidade particular, fugaz e sutil, dando validade para as observações tecidas pelos teóricos dos Riscos, quando estes dizem que as relações sociais são muito mais complexas que os sistemas, também complexos, pretendidos para regê-las. A Administração Pública e as suas difusões, no entanto, são balizadas por parâmetros normativos fundamentais, cujas estruturas precisam ser continuamente revitalizadas, não deixando à revelia o desenvolvimento de mandamentos adequados – e é neste ambiente que a democracia, o Estado de Direito, os Poderes e o povo, que é o início e o fim dos demais, precisam articularem-se, para a concretização dos princípios constitucionais, encontrando-se, sim, as adequações e proporções para cada caso, e, não, relativizações gerais que possuem um impacto determinante na prevenção, persuasão, repressão e constituição de institutos (no caso, a probidade!) que traduzem-se em uma ética e moral pública, compositoras de um Bom Governo e do sistema que possui como incumbência ordená-lo.

Os aspectos negativos que podem ser aludidos sobre a LIA, englobam fatores processuais internos e contextos objetivos e subjetivos externos. Antes de citá-los, tem-se que estes fatores refletem, pode-se dizer, uma ausência de cultura cívica e democrática de forma global no país, consequência de nossa própria tradição, a qual não se adéqua mais com o projeto político e social projetado pela Constituição de 1988. Situam-se entraves processuais, na LIA, ao fomento e aplicação de um controle social robusto. A restrição processual, no que toca à legitimidade ativa, em termos que apenas o Ministério Público e as entidades prejudicadas podem ajuizar Ação de Improbidade precisa ser ajustada. É certo que tal previsão acaba por prejudicar as pretensões de uma política de concretização da probidade e do Bom Governo, uma vez que é pressuposto de tais organismos a participação popular, em que esta se pode constituir individualmente ou coletivamente, por intermédio de entidades representativas – e é neste viés que uma reforma à legislação é reivindicada.

De forma direta e indireta, tal regramento influi, igualmente, no tema “constitucionalismo contemporâneo”, especificamente sobre a legitimidade do protagonismo do Poder Judiciário, quando este atua no controle de políticas, sendo incoerente, a princípio, com o já superado dogma formal da separação e independência dos poderes – uma vez que os agentes que integram dito poder não são eleitos. A democratização do processo, com as ditas reformas legislativas, de ampliação do rol de autores legítimos e de aberturas processuais aos *amicus curae*, é uma máxima que se defende, a qual poderá incutir legitimidade e perspectivas diversas sobre o procedimento de controle realizado pelo Poder Judiciário e, de igual importância, concatenar-se, em divergências e convergências, aos discursos do Ministério Público e entidades vitimadas, como os de defesa, legitimando-se o processamento das ações de improbidade – possivelmente dando maior coerência aos discursos, com pontos de vista diversificados, e aumentando as chances de haver um controle mais eficaz, sem dúvidas estimulando a cidadania e a participação nos assuntos públicos.

Destaca-se que, as defesas realizadas neste trabalho, somadas com a pesquisa jurisprudencial, especialmente sobre as fundamentações empregadas para absolver prefeitos e partícipes, por atos atentatórios aos princípios, formam-se, despretensiosamente, como acréscimos aos estudos que envolvem os temas correlatos, de Sociedade, Estado, Administração Pública e Corrupção. É certo,

entretanto, que desta simples contribuição, derivada de aspectos subjetivos e objetivos, retira-se sinais de comprometimento com a Constituição Federal de 1988, com a república e com a democracia brasileira.

A Lei de Improbidade Administrativa comporta, juridicamente, excelentes mecanismos de e para o controle da atividade administrativa – devendo-se construir estruturas para recebê-los, tanto institucionais, ao Poder Judiciário, quanto culturais, direcionadas à preocupação da Sociedade com a coisa pública. A primeira ressalva deposta no trabalho está voltada aos discursos da abstração e aplicação de seus preceitos, enfaticamente voltados à defesa dos princípios constitucionais – no sentido relacionado com a observação de que as construções discursivas da dogmática mostram-se, em determinados casos, insatisfatórias, em suas proposituras de descrição e regulação das atividades administrativas-sociais que estão ou pretendem ser tratadas por suas abstrações e aplicações. A segunda crítica abarca o rol de sujeitos legitimados para ingressar com a ação, como também a falta de abertura processual à *amicus curiae*, intervenções estas que se acredita que poderão alavancar a coerência dos postulados jurídicos da lei e, asseguradamente, legitimar o Poder Judiciário em sua atuação institucional, considerando, em tese, que o processamento das ações acolheria a participação democrática – julgando-se evidente que apenas isso não é suficiente para efetivar-se uma transformação cultural no âmago da Sociedade e do Estado brasileiro, no entanto, crendo-se que caracterizaria uma colaboração para que isto seja, no mínimo, fomentado.

Nesse sentido, transparecem os resultados às indagações que coordenaram o trabalho, onde a Lei de Improbidade é, efetivamente, um instituto jurídico e político adequado para o enfrentamento da corrupção na Sociedade de Riscos brasileira; os agentes públicos e civis, em suas ações-decisões, concernentes ao interesse público, precisam atingir os princípios constitucionais, em outras palavras, agir com ética e dentro parâmetros de uma moral pública. A lógica do patrimonialismo não mais prospera, e o conflito de interesses é controlável, no entanto, para isso ser confeccionado de forma ótima, passa a ser inexorável a participação do povo nas decisões que os atingirão e, particularmente, ao caso estudado, nas modalidades de controle sobre elas.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa, enfrentando sua fase conclusiva, demonstrou-se congruente com a Linha de Pesquisa que se preocupa em estudar Patologias Corruptivas. De sua elucidação, em estudar a corrupção como um fenômeno social multifacetário, optou-se por se fazer uma elucidação sobre a Lei de Improbidade Administrativa, mecanismo jurídico-político que se posiciona no sistema jurídico brasileiro desde 1992.

Decerto que o estudo não enfrentou todas as variáveis possíveis, sendo, certamente, apenas uma simples contribuição no estudo dos fenômenos corruptivos, especificando-se em direção à Lei de Improbidade Administrativa, e como o Poder Judiciário, no caso, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em casos envolvendo prefeitos, vem dando-lhe operacionalidade, fazendo-se uma análise crítica do instituto da (im)probidade administrativa como ferramenta de enfrentamento da corrupção na Sociedade de Riscos brasileira. O problema que foi desenvolvido formou-se do questionamento sobre a apreciação normativa e a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, na Sociedade de Riscos brasileira e no Constitucionalismo Contemporâneo, enquanto instrumento de controle e enfrentamento da corrupção – perscrutando-se a indagação a partir de uma coordenação dialética entre postulados teóricos das ciências sociais, e incluindo-se, à guisa de impactos práticos, um estudo de caso relacionado com a jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça e sua influência nas ações de improbidade administrativa, envolvendo prefeitos, julgadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, objeto preponderante do estudo, tendo em consideração as possibilidades de apreensão oportunizadas por uma pesquisa empírica, com o auxílio de perspectivas de outras áreas, as quais dialogam com o Direito. O objetivo geral, nesse sentido, se desenvolveu com o fito de demonstrar a adequação e relevância da Lei de Improbidade Administrativa no sistema brasileiro, formando-se um discurso que a coloca como partícula formadora de uma política de Estado, de combate à corrupção, mostrando-se a sua abrangência normativa de controle e coordenação, que dialoga com os princípios constitucionais e seus vieses deontológicos.

Os objetivos específicos, constituídos na finalidade de se encontrar respostas para o problema, transpareceram e, em certa forma, fundamentaram a relevância de

se continuar estudando os fenômenos corruptivos, especialmente no Brasil. No primeiro capítulo, analisou-se, em via sociológica, os elementos constitutivos do que se compreende sobre a atual Sociedade de Riscos brasileira. Com esse panorama, constatou-se que as complexidades das relações contemporâneas escapam dos mecanismos tradicionais de coordenação e manutenção de expectativas normativas relacionais. A corrupção, enquanto fenômeno social, econômico, político, jurídico, sociológico, filosófico e psicanalítico, insere-se nesse cenário, auxiliando na deturpação de projetos políticos e sociais contemporâneos, quebrando a necessária confiança recíproca que é imprescindível para se compatibilizar uma condução harmônica entre Estado e Sociedade – ficando explícito que é preciso recuperar-se um estudo sobre a corrupção que vincule a moral e a ética.

No segundo capítulo, versou-se sobre a formação do Brasil; de seu corpo político e aparato institucional e administrativo que, sempre coerentemente, formatou-se com as narrativas predominantes de parcela da elite da sociedade brasileira. Apurou-se que todas as reformas de Estado ou administrativas, até 1988 (e as posteriores), nunca se lançaram preocupadas com a democracia e seu incremento. Nos períodos ditatoriais, do autoritarismo instrumental, na Era Vargas, e no pós-golpe de 1964, não se vislumbra o estabelecimento, de qualquer legislação ou política séria de combate a corrupção. É tão somente com a Constituição de 1988 que se aspira a construção de uma moral e ética pública, estas quais reivindicando a participação democrática para serem discursiva e legitimamente formadas, traduzindo-se em mecanismos de prevenção, persuasão, controle e repressão da atuação da Administração Pública, unilateral ou plurilateral, com os cidadãos e demais atores da Sociedade. Certificou-se que, com este corte institucional, representado pela Constituição de 1988, se acabou por fornecer sentidos principiológicos para a consolidação de um direito fundamental que se interconecta com o que se compreende sobre a (im)probidade: o Bom governo/Boa Administração.

Este mandamento vinculativo, estruturado em suas dimensões, subjetiva e objetiva, molda todos os Poderes e, igualmente, todas as relações com os civis, passando a receber uma atenção especial no sistema jurídico pátrio. O seu desenvolvimento, guardando espaço com os postulados normativos da moralidade, legalidade, eficiência, publicidade, transparência, imparcialidade, finalidade, motivação, fundamentação, deliberação e participação popular, precisa ser

constantemente observado, em especial considerando a sua manifestação, de ser fonte para a excelência na configuração de políticas e serviços em todo o território da federação, como para o enfrentamento da corrupção, esta qual, que por ser um fenômeno social multifacetário, apenas pode ser enfrentada, autenticamente, nas sendas da democracia e da cooperação democrática. A (im)probidade, cujo conteúdo contemporâneo, autônomo, assiste na configuração de uma defesa e promoção do Bom Governo, especialmente em suas manifestações enquanto Direito, carece, ainda, de maiores desenvolvimentos, e, assim, com estes pressupostos, que a última etapa específica do trabalho se direcionou.

Com o terceiro capítulo visualizou-se que a (im)probidade, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, nunca esteve posta e/ou foi desenvolvida com seriedade no sistema jurídico do país, havendo, no mais das vezes, parcas tentativas legiferantes para se construir mecanismos jurídicos que restaram inutilizados e/ou se mostraram ineficazes – com as raras e obrigatórias exceções. Isto representa a vanguarda da Carta Política de 1988, em estabelecer um marco em nossa história, onde seu conteúdo normativo propõe nuances obrigatórias para a formatação de políticas contundentes para o enfrentamento da corrupção, patologia esta multifacetária, como vislumbrado em todo o trabalho, que assolou e assola as entranhas institucionais do Estado, da Administração Pública e da Sociedade brasileira, em todas as suas relações. A Lei de Improbidade Administrativa, ao regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição, proporciona, de sua abrangência normativa, uma proteção aos princípios constitucionais e objetivos fundamentais da república, ao alcançar todas as esferas federais e todos os agentes e civis que estão dispostos em funções acopladas ao interesse público, devendo estes agir mediados por uma ética pública, forjando-se uma moralidade pública indispensável para a condução de todos os assuntos públicos.

Na tipologia da Lei de Improbidade, constatou-se a sua complexidade, em dispor, em linhas gerais, a vedação de atos que representem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentatórios aos princípios da Administração Pública, os quais dialogam e expressam um amplo campo discursivo de abstração e aplicação. Este escopo normativo, frisa-se, liga-se ao teor deontológico dos princípios constitucionais, assim figurando-se que a LIA intenta normatizar a corrupção, o agir desonesto do favoritismo, patrimonialismo e clientelismo, e, do mesmo modo, o desgoverno e/ou a má administração, cujos efeitos deturpam os sentidos do que se

compreende sobre o Bom Governo. O ângulo histórico da (im)probidade perscrutado fornece o arcabouço jurídico administrativista da legislação objeto, contribuindo para isso a própria locução constitucional e infraconstitucional sucintamente exposta, da independência das instâncias e de uma “superação” do dogma subjetivista, dessa forma não havendo aplicações de institutos análogos em seu seio, mas reivindicações de um desenvolvimento independente de seu conteúdo, o qual ainda merece muita atenção.

A escudada autonomia normativa da (im)probidade possui as bases discursivas nessa tradição jurídica, e no desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo, constituindo-se, exponencialmente, nas ações-decisões que materializam as demais políticas e serviços. A autonomia normativa que se defende o desenvolvimento, ressalta-se, se forma com os auspícios de outros postulados que exurgem nos meandros da Administração Pública, tais como os da moralidade, legalidade, eficiência, impessoalidade etc., que dialogam, e, que, justamente por serem comunicáveis à sentidos de vários setores normativos, podem ser observados e diferenciados, aumentando a possibilidade de aperfeiçoamento sobre cada qual.

Esta digressão sucedeu-se, com grandes reservas, de marcos teóricos discursivos, não aplicados ou tidos como inaplicáveis na realidade brasileira. Sem embargo, observou-se que a dogmática precisa ser criticada e revisitada continuamente – e, por claro, as próprias assertivas coladas no trabalho –, em especial aquela que instrumentaliza a fundamentação nos cotejos de responsabilidade pelo cometimento de ações-decisões ímprobos, originadas da doutrina e posição jurisprudencial majoritária, em ser necessário o dolo para o enfrentamento das razões de atos previstos no art. 9º e 11, e, ao menos, culpa grave, no que diz respeito à previsão do art. 10.

A fim de se estudar as formas e incidências da Lei de Improbidade em casos concretos e, simultaneamente, tecer considerações críticas em direção ao seu arcabouço jurídico e sua aplicação, decidiu-se por analisar votos vencedores, condenatórios e absolutórios, resultantes de apelações em ações em que prefeitos figuravam como réus, sozinhos ou com partícipes. A variável “prefeito” considerou-se relevante, tendo em vista as atribuições políticas e administrativas vinculadas a este cargo, igualmente levando-se em conta o impacto social de aferição de responsabilidade por atos ímprobos, cometidos pelos chefes do executivo municipal. A pesquisa jurisprudencial realizada abarcou apelações julgadas no Tribunal de

Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e teve a pretensão central em verificar como os julgadores estão decidindo – eminentemente, absolvendo, quantificando quais os elementos centrais que os mesmos empregam em suas fundamentações, não deixando de lado outros apontamentos sobre a incidência e aplicação da LIA no aludido tribunal.

Repetir-se-ão principais constatações: de 106 (cento e seis) acórdãos, 101 (cento e um) foram analisados. Averiguou-se 63 condenações, incidindo, individualmente, o art. 11 (atos atentatórios aos princípios), 28 vezes, ou seja, 44,44%, de 63. Somadas as incidências solitárias e as cominadas, a condenação pelo cometimento de atos previstos no art. 11 aconteceu em 43 (quarenta e três) oportunidades, ficando certo, que no período de 2015 a 2017, os julgadores responsabilizaram prefeitos e partícipes, na seguinte gradação: 1) ações-decisões violadoras de princípios constitucionais da Administração Pública (43); ii) prejuízo ao erário (29); iii) enriquecimento ilícito (7). Dos 101 casos, em 72 (setenta e dois) dos votos vencedores, ou seja, 71,29%, condenatórios e/ou absolutórios, aludiu-se sobre a tese majoritária de ser necessário o dolo ou a má-fé, para configuração de ato atentatório aos princípios. Nas fundamentações absolutórias, ocorridas em 48 (quarenta e oito) vezes, havendo 65 (sessenta e cinco) elementos centrais de argumentação, manifestados isoladamente, ou em conjunto com outros, em 31 (trinta e uma) ocasiões a ausência de prova contundente do dolo, ou do fato caracterizador, emergiu como argumentação para a absolvição do(s) réu(s); em 7 (sete) momentos a mera inaptidão; em 8 (oito) oportunidades a inexistência de dano ou a má-fé, tratando-se do princípio da eficiência e da própria ação com minuciosidade; e, em 10 (dez) vezes, a mera irregularidade, ilegalidade, sem ocorrência de dano. Em nenhum voto foi ventilada a possibilidade de aferição de responsabilidade, mediante culpa, por atos atentatórios aos princípios da Administração Pública – presumindo-se que, igualmente, em nenhum discurso acusatório esta narrativa foi construída.

Na sucinta análise qualitativa, na qual se enquadrou julgados versando sobre a súmula vinculante nº 13, e outros, pretendeu-se mostrar que, mesmo nos limites temporais, processuais e cognitivos de todo processamento de ação abrangendo improbidade, não é a melhor opção a ser adotada, aquela semelhante a posicionamentos que, de uma forma, ou de outra, divergem do que seriam princípios, refletindo em formulações que não acompanham a demanda

deontológica de tais mandamentos, cujos conteúdos reivindicam ações e decisões adequadas-proporcionais e necessárias para protegê-los e dar-lhes operabilidade – em termos que, em vezes, a locução do necessário dolo ou dolo genérico, para a materialização de ato ímprobo vinculado aos princípios, ou da interpretação relativizadora sobre a dita súmula, não são o bastante, revelando, por outro lado, insatisfatórios discursos descritivos e prescritivos, sobre as relações administrativo-sociais objeto de normatização que aquelas estruturas forjam, ou tencionam forjar, em que a culpa, portanto, deve ser levada em consideração, de acordo com a crítica sobre a dogmática ora realizada.

De uma forma global, conclui-se que, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é um instituto jurídico-político não só adequado, mas importantíssimo para o enfrentamento da corrupção na Sociedade de Riscos brasileira. O seu forte normativo coaduna-se como setor relevante de uma política de Estado, para o combate da corrupção e, em outros termos, de consolidação da probidade, da ética e da moral pública, aportes que auxiliam na constituição de um Bom Governo. Este Bom Governo, por outro lado, como visto, reclama a participação popular nas coisas públicas e, exatamente neste sentido que se afiguram as críticas pontuais sobre a estrutura da legislação ora objeto, as quais relacionam-se na imprescindibilidade de se criar uma abertura processual para a ampliação do rol de partes legítimas para ingressar com ação de improbidade, individual ou coletivamente, e, igualmente, acatando-se a possibilidade de manifestação de *amicus curiae* em todo o processamento das ações – em uma Sociedade com Riscos relacionais que demonstram os equívocos dos sistemas que erigem-se de seu interior e pretendem organizá-la.

Anota-se, ao fim, a crença de que as defendidas transformações legislativas inculcariam ao Poder Judiciário, que faz as vezes de um controle externo de ações-decisões da Administração Pública, internas e externas, projetoras de políticas – não as criando e executando-as, no entanto, podendo assegurar que respeitem a constituição –, filtros de legitimação, e, também, aumentariam as oportunidades e modalidades institucionais de controle social sobre os assuntos públicos, efeitos estes que coadunam-se com a Constituição de 1988, nos termos de que a democratização de todas as formatações estatais precisam quebrar o elo com a racionalidade formal e autoritária do passado, onde isto apenas realmente pode ocorrer por intermédio de participação popular (cultura política ativa, cívica), a qual

deve ser, no mínimo, fomentada, para assim ser desenvolvido o comprometimento promulgado em 1988.

REFERÊNCIAS

ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, et. al. Org. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 31-38.

ALMEIDA, A.E.; RECK, J.R. *Direito e ação comunicativa: apresentação e fundamentação teórica da matriz lingüístico-pragmática de Jurgen Habermas e suas repercussões na compreensão do direito*. Porto Alegre: HS Editora, 2013.

AMARAL, Azevedo. *O estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

AMUNDSEN, Inge. *Political corruption: and introduction to the issues*. Development Studies and Human Rights: Michelsen Institute: 1999. Disponível em: <<https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

AQUINO, Tomás de; ALIGUIERI, Dante. *Textos selecionados*. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores).

_____. *Suma contra os gentios: livros Iº e IIº*. Porto Alegre: Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes; Sulina, 1990.

_____. *De regno*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARON, Raymond. *Dezoito lições sobre a sociedade industrial*. Brasília: Martins Fontes e Editora UNB, 1984.

ARISTÓTELES. *Ética a nicômaco*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. *A política*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brazil*. Rio de Janeiro: B.L. Garnier, 1970.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. *Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo*. In: Boletín de la A.G.E, n. 30, p. 9-20, 2000.

_____. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

_____. *Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Bolsillo Paidós, 2008.

_____. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEZERRA FILHO, Aluizio. *Atos de improbidade administrativa. Lei 8.429/92 anotada e comentada*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

BIGNOTTO, Newton. *Maquiavel*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BITENCOURT, Caroline Müller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

_____.; RECK, J.R. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

BLANCHET, Luiz Alberto. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L.M (Org.). *Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 5 ago. 2018.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Decreto-lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941. Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm>. Acesso: 11 set. 2018.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3164.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3502.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeios de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 24 ago. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 62, de 09 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

____. Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989 – Estatuto da Cidade. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

____. Exposição de motivos nº 0388, de 14 de agosto de 1991, do Senhor Ministro de Estado da Justiça, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaoodemotivos-149644-pl.html>>. Acesso em: 10 de set. 2018.

____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos cargos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14 jul. 2018.

____. Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001 (Veto). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

____. Lei nº 12.527, de 18 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

____. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 04 ago. 2018.

____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 14 set. 2018.

____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13608-10-janeiro-2018-786085-publicacaooriginal-154740-pl.html>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Rcl-AgR 18183-DF. Relator: Ministra Cármen Lúcia. 3 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25339468/reclamacao-rcl-18183-df-stf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão que negou seguimento à ação cautelar. Interposição de recurso de agravo. Ação Cautelar 3585. Relator: Ministro Celso de Mello. 2 de setembro de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Pet 3.240. Relator: Teori Zavascki. 10 de maio de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2250863>>. Acesso em: 12 set. 2018

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 852475. Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno. 8 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 213994-MG. Relator: Ministro Garcia Vieira. 17 de agosto de 1999. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8374892/recurso-especial-resp-213994-mg-1999-0041561-2/inteiro-teor-102623232?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 480387-SP. Relator: Ministro Luiz Fux. 16 de março de 2004. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7329049/recurso-especial-resp-480387-sp-2002-0149825-2/inteiro-teor-13019530?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 842428-ES. Relator: Ministra Eliana Calmon. 24 de abril de 2007. Disponível em: <

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19726/recurso-especial-resp-842428-es-2006-0068856-1/inteiro-teor-100029040?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.191.261-RJ. Relator: Ministro Humberto Martins. 22 de novembro de 2011. Disponível em: <
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21032072/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1191261-rj-2010-0075750-8-stj/inteiro-teor-21032073?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 461084-SP. Relator: Ministro Og Fernandes. 16 de outubro de 2014. Disponível em:
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153679305/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-arep-461084-sp-2014-0005276-0/relatorio-e-voto-153679320?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.536.895-RJ. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 15 de dezembro de 2015. Disponível em: <
<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?id=1516676>>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Bom estado e bom governo. In: DROR, Yehezkel. *A capacidade para governar*. São Paulo: Edições Fundap, 1999.

_____. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRINTON, Crane. *Las ideas y los hombres: historia del pensamiento universal*. Madrid: Aguilar, 1957.

BUENO, Roberto. O autoritarismo brasileiro e as vias conservadoras de Francisco Campos, Oliveira Viana e o Estado Novo. *RIL*, Brasília, n. 2, p. 25-41, abr./jun. 2016.

CALVÁRIO, Patrícia. *O governo da cidade no de regno de Tomás de Aquino*. Covilhã: Lusofia Press, 2008.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 153-193, jan. 2003.

CAMPOS, Francisco. *O estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados*, Rio de Janeiro, n. 2, [s.n.] 1997. Não Paginado.

CARDOSO, Sergio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER. et. al. Org. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 21-30.

CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA. et. al. Org. *Sociedade e estado em transformação*. Brasília: Imprensa Oficial, 1999.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Instituições de direito administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. v. 2.

CGU. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Brasília: CGU, 2008. Ebook. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CHILD, P.G.A. Notas sobre la ética de Husserl a Habermas. *Civilizar*, Bogotá, n. 1, p. 157-166, jan./jun. 2012

COHEN, M.A; MÉNDEZ, L.H. *La sociedad del riesgo: amenaza y promesa*. Revista Sociológica, n. 43, p. 173-201, ago. 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios: ética pública y sociedad*. Madrid: Editorial Taurus, 1998.

COSER, Ivo. O debate entre centralizadores e federalistas no século XIX: a trama dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 2, p. 191-227, jun. 2011.

COSTA, Rafael de Oliveira. Dubitando ad veritatem parvenimus: da responsabilidade do legislador por improbidade administrativa na edição de leis inconstitucionais de efeitos concretos. *Direito Público*, Porto Alegre, n. 68, p. 65-108, mar./abr. 2016.

DINIZ, E.; LIMA JUNIOR, O.B.D. *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL, 1986.

DI GIORGI, Rafaelle. *O direito na sociedade de riscos*. In: Revista Opinião Jurídica, n. 5, p. 283, Fortaleza: Faculdade de Direito Christus, 2005.

_____. *O risco na sociedade contemporânea*. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, n. 1, p. 37-48, jun. 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90*. Dados, Rio de Janeiro, n. 3, p. 385-416, 1995.

_____. *Governabilidade, governance e reforma do estado: considerações sobre o novo paradigma*. Revista Do Serviço Público, Brasília, n. 2, p. 5-21, mai./ago. 1996.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EISENBERG, J.; MUDESTO, R. O declínio da ética pública. In: *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 11-22.

FAITANIN, Paulo. *O mal como privação do bem em Santo Tomás de Aquino*. Aquinate, Niterói, n. 2, p. 106-134, 2006.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 2001.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio Janeiro, n. 2, p. 171-181, out./dez., 1997.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teórico da corrupção. In: AVRITZER. et. al. Org. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FORNAZIERI, Aldo. *Maquiavel e o bom governo*. 2006, 288 f. TESE (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 65-84, abr./jun. 1996.

_____. Discricionariedade administrativa: o controle de prioridades constitucionais. *Novos estudos jurídicos*, Itajaí, n. 3, p. 416-434, set./dez. 2013

_____. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. *Nomos*, Fortaleza, n. 1, p. 195-216, jan./jun. 2015.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2003.

FRIEDRICH, D.B.; LEAL, R.G. Fundamentos interlocutivos da boa administração público: algumas reflexões. In: XXIII encontro nacional CONPEDI/UFSC, 2014, Florianópolis. *(RE) pensando o direito. Desafios para a construção de novos paradigmas*, 2014. p. 472-489.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia*

contemporânea. 2014. 294 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito)- Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de caso e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado*. São Paulo: Manole: 2003.

_____. *O jardim e a praça para além do bem e do mal – uma antítese ao critério da subsidiariedade como determinante dos fins do Estado Social* -. 2009. 396 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas)- Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

GARCIA, E.; ALVES, R.P. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

GRAEF, Aldino. *A organização de carreiras do poder executivo da administração pública federal brasileira*. In: Conferência Nacional de Recursos Humanos, Brasília, 2009.

_____. CARMO, M.P.B.C. *A organização de carreiras do poder executivo da administração pública federal brasileira – o papel das carreiras transversais*.

Disponível em:

<www.planejamento.gov.br/secretarias/.../090709_segex_arq_carreiras_transversais.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1986.

GÜNTHER, Klaus. *Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação*. São Paulo: Landy, 2004.

Habermas, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume I*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2007.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Safe, 2009.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. Baskerville: The Colonial Press, 1973.

HUSSERL, Edmund. *A ideia da fenomenologia*. Edições 70: Rio de Janeiro, 2008.

JONAS, Hans. *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora PUC-RIO, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEAL, Mônia C.H. *Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática – uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

_____. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *O estado-juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. Os bens jurídicos tutelados na Lei de Improbidade Administrativa e o dever de correspondência dos agentes públicos em face das responsabilidades jurídicas consectárias. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 53, p. 75-103, jul./set., 2013b.

_____. *A responsabilidade penal do patrimônio ilícito como ferramenta de enfrentamento da criminalidade: instrumentos de direito material e processual*. Porto Alegre: FMP, 2017. Disponível em: <https://www.fmp.edu.br/servicos/285/publicacoes/>. Acesso em: 20 jun. 2017.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do serviço público*, Brasília, n. 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

LOPEZ, Felix Garcia. Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais. In: *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 35-56.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia del riesgo*. Guadalajara: Universidade Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, 1992.

LUPTON, Deborah. *Risk*. Abingdon: Routledge, 2013.

MACHIAVELLI, Nicolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília: Editora UNB, 1994.

_____. *O príncipe*. São Paulo: Hunter Books, 2011.

MADALENA, Luis Henrique. *Discricionabilidade administrativa e hermenêutica*. Salvador: juspodivm, 2016.

MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1997.

MAURO, Paolo. *Corruption and growth*. The Quarterly Journal of Economics, Cambridge, n. 3, p. 681-712, ago. 1995.

McCAMY, James L. *Science and public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1960. Disponível em: <<https://www.questia.com/read/5887187/science-and-public-administration>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO, Marcus André B.C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. (Org). *Governabilidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MENDES, José Manuel. *Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

MÉON, P.G.; SEKKAT, K. *Does corruption grease or sand wheels of growth?*. Public Choice, n. 122, p. 69-97, 2005.

MOSCARIELLO, Agustín R. Buena administración y buen gobierno em el derecho argentino. El rol del abogado del estado. *Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia*, Ciudad de México, n. 3, p. 93-136, dez. 2012.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

NIETO, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, Las Palmas, n. 11, p. 92-103, 2003. Disponível em: <<http://www.lineae.com/cuadernos/indices/cuadernos11.htm>>. Acesso em: 29 mai. 2017.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade Administrativa: alguns aspectos controvertidos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 235, p. 61-91, 2004.

NYE, J.S. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. *American Political Science Review*, n. 2, p. 417-427, 1967.

OAS. *Convenção interamericana contra a corrupção*. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>. Acesso em: 24 set. 2018.

OCDE. *The welfare state in crisis: an account of the conference on social policies in the 1980s*. Paris: OCDE, 1981.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, Baltimore, p. 55-69, n. 1, jan. 1994.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa*. In: *Revista de Doutrina TRF4*.

PARLAMENTO EUROPEU (2000). *Carta dos direitos fundamentais da união europeia*. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. Disponível em: <www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade. In: BOBBIO, N.; NICOLA, M.; _____. Orgs. *Dicionário de política vol. I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Jurídico Atlas, 2007.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, et. al. Org. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 401-406.

POCOCK, J.A. *Linguagens do ideário político*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

PRADO JUNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RAMOS, Graciliano. *Alexandre e outros heróis*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2013. Não paginado.

RECK, Janriê Rodrigues. Resgate do direito administrativo: extensão das obrigações de moralidade administrativa ao direito privado. In: BITENCOURT, C.M.; _____. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do direito administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. p. 21-31.

REIS, José Carlos. *As identidades do Brasil: de Vernhagen a FHC*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil – ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70066018607. Relator: Des. Irineu Mariani. Julgado em: 15/06/2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70071311609. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em: 26/10/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70075271791. Relator: Des. Newton Luís Medeiros Fabrício. Julgado em: 13/12/2017 Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70071757504. Relator: Des. Eduardo Uhlein. Julgado em: 22/03/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70069063840. Relator: Des. Eduardo Uhlein. Julgado em: 27/07/2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70071331953. Relator: Des. Almir Porto da Rocha Filho. Julgado em: 25/08/2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEwrwV>>. Acesso em: 21 set. 2018.

_____. Justiça Federal. Ação civil de improbidade administrativa nº 5005885-51.2017.4.04.7117. Juiz: Luiz Carlos Cervi, 1ª Vara Federal de Erechim. Julgado em: 06/09/2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2OYd0ry>>. Acesso em: 22 set. 2018.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Principios de ética pública: corrupción o servicio?*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1993.

_____. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Pamplona: Thomson Aranzadi, 2006.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The political economy of corruption*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: _____. Org. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Maria Helena Castro. *Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente*. Dados, Rio de Janeiro, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In: _____. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A administração pública e os direitos fundamentais*. Aula proferida na escola da magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo. Disponível em: <www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SINGER, Paul. *Curso de introdução à economia política*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

SKINNER, Quentin. Meaning and understanding in the history of ideas. *History and theory*, New Jersey, n. 1, p. 3-53, 1969.

SOUZA, Celina. Modernização do estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 25-45, jan./fev. 2017.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UNB, 2000.

STRECK, L.L.; MORAIS, J.L.B. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

TOLSTÓI, Leon. *Ressurreição*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

URUGUAY, Paulino José Soares de Souza, Visconde do. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VIEG, John A. The sources of red tape. In: MARX, Fritz Morstein. *Elements of public administration*. New York: Prentice-Hall, 1946. p. 55-57.

VORONOFF, Alice. *Direito administrativo sancionador no Brasil*. Belo Horizonte: Forum, 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. New York: Academic Press, p. 229-233, 1976.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Berlim: Dunker & Humblot, 1967.

_____. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *Três tipos de poder e outros escritos*. Lisboa: Tribuna da História, 2005.

WOLKMER, Antônio Carlos. O pensamento político medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. *Revista Crítica Jurídica*, Cidade do México, n. 19, p. 15-31, jul./dez., 2001.

ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do estado de direito. In: Costa, Pietro; _____. (Orgs.). *O estado de direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.