



.....

NEORREPUBLICANISMO E CORRUPÇÃO: ELEMENTOS PARA A GOVERNANÇA DA ÉTICA PÚBLICA NO BRASIL

.....

NEW REPUBLICANISM AND CORRUPTION: ELEMENTS FOR
THE GOVERNANCE OF PUBLIC ETHICS IN BRAZIL

Farlei Martins Riccio de Oliveira¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. As Bases Teóricas do Neorrepblicanismo; 1.1. Constitucionalismo e Não Manipulabilidade do Poder; 1.2 Contestabilidade do Poder; 1.2.1. Uma Base para a Contestação: a república deliberativa; 1.2.2. Uma Voz Para a Contestação: a república inclusiva; 1.2.3. Um Espaço para a Contestação: a república responsiva; 2. Os Instrumentos de Combate à Corrupção sob a Perspectiva do Neorrepblicanismo e a Governança da Ética Pública; 2.1. O Sistema Jurídico e os Órgãos Federais de Combate à Corrupção; 2.2. A Governança da Ética Pública; 3. Conclusão; Referências.

1 - Pós-Doutor em Administração Pública pela Universidade Ca' Foscari de Veneza - Itália (2015). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio (2012). Mestre em Direito da Administração Pública pela Universidade Gama Filho-RJ (2003). Advogado da União em exercício na Procuradoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (2000). Professor de Direito Administrativo e Direito Constitucional. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro - IDAERI, da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas - ABCD, e da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/RJ. Membro fundador do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARJ. Atua na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Regulatório e Direito Militar, e na área de Gestão Pública, com ênfase em Administração Pública.



RESUMO: No Estado Democrático de Direito, os instrumentos jurídicos de combate à corrupção administrativa buscam dissuadir e sancionar os agentes públicos que agem de forma corrupta, positivando instrumentos ou mecanismos de tutela da probidade administrativa. Inobstante a institucionalização dos instrumentos de combate à corrupção no sistema normativo, a forma como o Estado se organiza politicamente e como os órgãos públicos de repressão se articulam pode ser determinante para a sua eficácia. Tendo como referencial teórico o neorrepblicanismo, o presente artigo pretende verificar se o desenho político-administrativo do Estado brasileiro favorece a plena eficácia dos instrumentos de combate à corrupção e, em caso positivo, como eles poderão ser empregados para a elaboração e promoção de uma governança da ética pública.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Neorrepblicanismo. Brasil. Governança. Ética Pública.

ABSTRACT: In Democratic State, legal instruments to combat administrative corruption seek to dissuade and punish public agents who act in a corrupt manner, adopting instruments or mechanisms to protect administrative probity. In spite of the institutionalization of anti-corruption instruments in the normative system, the way in which the State organizes itself politically and how the public organs of repression articulate can be decisive for its effectiveness. Based on neo-republicanism, this article intends to verify if the political-administrative design of the Brazilian State favors the full effectiveness of the anti-corruption instruments and, if so, how they can be employed for the development and promotion of a governance of public ethics.

KEYWORDS: Corruption. New Republicanism. Brazil. Governance. Public Ethics.

INTRODUÇÃO

A prática da corrupção no exercício da função pública, entendida como a ação ou omissão pelo agente público do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, possui múltiplas causas e vem sendo tratada por diversos campos do conhecimento (Ciência Política, Direito, Antropologia, História, Economia) e sob a égide de distintas abordagens teóricas (utilitarismo clássico, teorias da escolha racional, cultura política).²

Independentemente de suas causas, a corrupção administrativa tem profundas raízes históricas no Brasil,³ podendo ser considerada um dos principais motivos de degradação social, política e econômica do país.⁴

No Estado Democrático de Direito, os instrumentos jurídicos de combate à corrupção administrativa buscam dissuadir e sancionar os agentes públicos que agem de forma corrupta, positivando instrumentos ou mecanismos de tutela da probidade administrativa.

No Brasil, os fundamentos do sistema jurídico de combate à corrupção administrativa podem ser encontrados na Constituição Federal de 1988, nos diversos tratados internacionais ratificados pelo país e nos diversos regimes jurídicos de responsabilização civil, penal, administrativa-disciplinar, política e de improbidade administrativa.

Inobstante a institucionalização dos instrumentos de combate à corrupção, a forma como o Estado se organiza politicamente e como os órgãos públicos de repressão se articulam pode ser determinante para a sua eficácia.

Com efeito, revela-se consolidado o entendimento de que sistemas juspolíticos estruturados em um regime democrático e participativo maximizam o controle no exercício dos poderes estatais, atendendo ao que se convencionou denominar de *accountability* vertical, dimensão ético-pragmática da ação política que complementa a já conhecida responsabilidade política.⁵

Assim sendo, e tendo como referencial teórico o neorrepblicanismo, o presente artigo pretende verificar, a partir de uma metodologia transdisciplinar,⁶ se o desenho político-adminis-

2 - Tendo em vista os limites da presente análise, consulte-se, por todos, LEAL, Rogério Gesta. Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais – Causas, consequências e tratamentos. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, p. 31-57, jul./ago. 2012.

3 - Sobre o fenômeno sociológico da corrupção na formação histórica e cultural do Brasil, consulte-se, por todos, HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016 e FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

4 - De acordo com estudo de 2010 realizado pela Fiesp - Federação das Indústrias de São Paulo, as perdas econômicas e sociais do Brasil com a corrupção foram estimadas em R\$ 69,1 bilhões (valores de 2008), correspondentes a 2,3% do PIB. In: *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. Março de 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/aquivo-download/?id=2021>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

5 - Sobre o caráter democrático de um regime político ancorado na contestação pública e direito de participação, consulte-se, por todos, DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 2005.

6 - Como bem observado por Newton Bignotto, o aspecto metodológico no tratamento do resgate da tradição republicana deve ser, em essencial, transdisciplinar, em oposição a um método interdisciplinar ou mesmo multidisciplinar. O estudo do tema implica demonstrar tanto a pertinência do procedimento no campo teórico, no momento atual, quanto sua relevância para uma pesquisa que tem a realidade brasileira como referência. Assim sendo, o retorno a uma dada tradição do pensamento político é uma forma eficiente de abordar temas contemporâneos de filosofia e teoria política, de uma perspectiva transdisciplinar. Em outras palavras, a coerência desse procedimento resulta no abandono dos caminhos estreitos das disciplinas para buscar, no campo alargado da transdisciplinariedade, o lugar de construção de um saber adaptado aos nossos problemas e a complexidade de nosso objeto. Com isso, podemos nos beneficiar do retorno ao republicanismo para enfrentar os desafios postos por nossa realidade. Cf. *Aspectos metodológicos do tratamento da questão republicana*. In DOMINGUES, I. (org.). *Conhecimento e Transdisciplinariedade II. Aspectos Metodológicos*. São Paulo: Humanitas, p. 345-359, 2005.

trativo do Estado brasileiro favorece a plena eficácia dos instrumentos de combate à corrupção e, em caso positivo, como eles poderão ser empregados para a elaboração e promoção de uma governança da ética pública.

1. AS BASES TEÓRICAS DO NEORREPUBLICANISMO

O conceito de república não é unívoco e tem sido empregado no pensamento e na análise política para se referir a diferentes questões. Em linhas gerais, duas acepções são empregadas: de um lado, a de uma forma de governo instituída pela vontade da comunidade política, o que, no caso das experiências contemporâneas, se contrapõe aos governos monárquicos e se aproxima dos regimes democráticos; a segunda acepção é a de uma forma de vida política fundada na primazia do interesse comum, o que requer o engajamento da comunidade na condução da coisa pública e se faz expressar de maneira especial nos princípios, nas práticas e nos procedimentos que conformam as instituições políticas.⁷

A expressão neorepublicanismo nasceu no contexto acadêmico anglo-saxão por oposição à tradição republicana francesa e pretende designar uma ampla corrente doutrinária, que inclui autores de várias ciências e saberes. A história, a filosofia política ou o direito, por exemplo, representam perspectivas diferentes do neorepublicanismo, suscitando também problemas diversos e abordagens distintas. Contudo, deve-se aos historiadores Hans Baron,⁸ J. G. A. Pocock⁹ e a Quentin Skinner¹⁰ a contribuição para o fornecimento de um ponto de ligação entre o humanismo cívico italiano e o republicanismo contemporâneo, bem como a recuperação do pensamento republicano de Maquiavel e o relato do seu desenvolvimento até às origens da Revolução Americana.¹¹

Na filosofia política, a história do neorepublicanismo não é linear e coerente. Segundo Ricardo Leite Pinto,¹² muitos autores invocam valores republicanos, mas nem todos se intitulam republicanos (Habermas).¹³ Alguns outros reclamam a conciliação do liberalismo e do re-

7 - MAIA, A. C. Republicanismo e vida política contemporânea: algumas reflexões. In: YUNES, E.; BAZILLIO, L. *A Chaga da Corrupção*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, p. 89-90, 2005.

8 - BARON, Hans. *The crisis of the early Italian Renaissance*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

9 - POCOCK, J.G.A. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

10 - SKINNER, Quentin *The Foundation of Modern Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1978. Esta obra seminal do autor possui uma tradução para o português realizada por Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

11 - No Brasil, as principais referências sobre o tema podem ser encontradas em BIGNOTTO, N. (Org.). *Pensar a República*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000 e *Origens do republicanismo moderno*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001; CARDOSO, S. (Org.). *Retorno ao republicanismo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004; OLIVEIRA, M. A. C. de. *Direito, Política e Filosofia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

12 - PINTO, Ricardo Leite. Uma introdução ao neo-republicanismo. *Análise Social*, XXXVI (158-159), p. 468, 2001.

13 - Habermas concebe o republicanismo na formação democrática da vontade comum pela autocompreensão ética (autoentendimento político-ético) reconhecido pelos cidadãos porque enraizado de modo duradouro e livre nos seus motivos e sentimentos. Nesse modelo, a deliberação - cerne dessa auto compreensão - pode apoiar-se em um consenso de fundo baseado no fato de que os cidadãos partilham de uma mesma cultura. Esse consenso renova-se na rememoração ritual do ato da fundação republicana. Habermas toma na teoria do discurso elementos liberais (política deliberativa por compromissos entre interesses) e republicanos, e os integra na sua concepção de um procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões. Cf. A inclusão do outro. *Estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, p. 277-292, 2002.

publicanismo (Dagger, Terchek). Outros ainda escolhem alguns princípios do humanismo cívico ou do republicanismo clássico (Michelman, Llano).¹⁴ Há mesmo quem não se identifique com o republicanismo, mas se veja assim rotulado, como é o caso de Dworkin. E há também a reivindicação comunitária, que recupera valores republicanos, mas que se pretende colocar em um campo autônomo do ponto de vista teórico e filosófico (Charles Taylor¹⁵ e Michael Walzer¹⁶).

O que é comum aos vários autores que, direta ou indiretamente, reconhecem valores republicanos é justamente a utilização de teorias políticas do passado ou de conceitos políticos históricos para iluminar argumentos políticos e filosóficos atuais. Trata-se de recuperar noções como virtude cívica,¹⁷ bem comum, espaço público, participação política, razão dialógica, soberania popular, cidadania, bom governo, entre outras, pertencentes à gramática da *res publica* e o seu originário conceito romano (coisa pública), como algo que liga uma dada comunidade. Tais autores pretendem, em última instância, regenerar a política mediante sua vinculação à ética; conectar os cidadãos com a esfera pública da política sem assumir uma identidade moral coletiva; reduzir a distância entre representantes e representados; estabelecer um novo desenho institucional e ativar os atores sociais para comprometerem-se e participarem da política com virtudes cívicas.¹⁸

No campo do direito, especialmente para os juristas norte-americanos que primeiro fizeram uso das investigações históricas republicanas, há uma ênfase particular na definição do bem comum pela via do diálogo que pressupõe o valor da virtude cívica. A qualidade republicana da democracia poderia ser aferida pela amplitude, profundidade e universalidade do diálogo entre os membros da comunidade, em momento anterior à deliberação democrática. A república seria, assim, uma “república de razões” que conformam a deliberação e lhe dão sentido.

14 - No seio do republicanismo, há uma corrente conservadora e aristocrática (Aristóteles, Guicciardini, os Ottimati da Florença renascentista e, nos Estados Unidos, John Adams) que procura criar uma estrutura constitucional que contenha, de forma considerável, os impulsos da participação popular. Para essa corrente, o povo não foi feito para governar, mas para eleger os governantes competentes, que governarão no interesse de todos, em função do bem comum. O republicanismo compreende, também, uma corrente democrática (Maquiavel, os Whigs radicais do século XVIII e Thomas Jefferson). Aqui, não se trata mais de equilibrar os interesses representados pelas diferentes classes e de defender o governo misto, porém, muito mais, de retomar a ideia de divisão de poderes, tão cara a Montesquieu. Ou, mais precisamente, de assegurar, a todos, poder de contestação e participação. Há também uma distinção entre o “republicanismo clássico” e o “humanismo cívico”. Este último tende a considerar que o engajamento político corresponde a uma concepção do bem ou encerra, em si mesmo, um valor moral. Sob esse ponto de vista, o humanismo cívico aproxima-se do comunitarismo. Por outro lado, a posição republicana clássica situa-se na tênue fronteira que separa, de um lado, o humanismo cívico, e do outro, a ideia de que a participação política é um objetivo importante, porém, nada mais representa que uma concepção da vida realmente boa, entre outras (Rawls). Cf. BERTEN, A. Republicanismo e Motivação Política. In: MERLE, J. e MOREIRA, L. (org.) *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, p. 21-22 e 27, 2003. Sobre o legado do republicanismo aristocrático, consulte-se CONILL, J. La Tradición del Republicanismo Aristocrático. In: CONILL, J. e CROCKER, D. A. (editores). *Republicanism y Educación Cívica*. Granada: Colmares, 2003.

15 - TAYLOR, Charles. *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

16 - WALZER, Michael. *Esferas da Justiça*. Uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

17 - Nas palavras de Maurizio Viroli, a noção de virtude cívica dos republicanos compreende o desejo de homens e mulheres de viver com dignidade e, porque sabem que não podem viver com dignidade em uma comunidade corrupta, fazem o que podem, quando podem, para servir à liberdade comum. A motivação vem de um senso moral e, mais precisamente, do desprezo às prevaricações, às discriminações, à corrupção, à arrogância e à vulgaridade; em outros, prevalece um desejo estético de decência e decoro; outros ainda são mobilizados por interesses legítimos: desejam estradas seguras, parques agradáveis e bem conservados, monumentos respeitados, escolas sérias, hospitais de verdade. Em muitos casos, estes motivos trabalham juntos, e um reforça o outro. São os cidadãos que tem o senso de responsabilidade civil e que só fizeram bem à comunidade e a si próprios. Para o mesmo autor, a noção de bem comum não é nem o bem (ou o interesse) de todos, nem um bem (ou um interesse) que transcende os interesses particulares, mas sim o bem dos cidadãos que desejam viver livres da dependência pessoal, e, como tal, é um bem oposto ao bem de quem deseja dominar. Cf. *Diálogo em torno da república*: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, p. 16-18 e 48, 2002.

18 - ARIZA, S. S. La Recuperación de la Política. Algunas reflexiones sobre el republicanismo. In: FIGUEROA, A. G. (coord.). *Racionalidad y Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 190, 2006.

Outro objeto de análise dos juristas republicanos norte-americanos é a tentativa de superação da dicotomia entre a Constituição e a democracia (“paradoxo contramajoritário”). Esse problema reside na circunstância de a Constituição proclamar a soberania popular, mas ao mesmo tempo estabelecer limites (direitos) e um mecanismo (*judicial review*) que pode obstar a afirmação daquela soberania popular em um dado momento histórico. O paradoxo transferiu-se mais recentemente para a crítica ao papel da Suprema Corte como órgão de controle da constitucionalidade das leis aprovadas pelo Congresso. Os republicanos sustentam que a democracia e a Constituição não são incompatíveis e não se excluem, procurando, assim, eliminar o paradoxo contramajoritário. Para esses juristas, é a Constituição que sustenta a comunidade política, promovendo a participação, a emancipação e a comunidade. O fórum do diálogo republicano é a Constituição. Assim, sem rejeitar os postulados liberais, na forma como dão relevância aos direitos fundamentais, especialmente aos direitos de participação política, o republicanismo constitucional dá ênfase, por meio de uma sofisticada reinterpretção da tradição republicana, à autenticidade, à isenção e à diversidade do diálogo constitucional.¹⁹

Daí se falar de um novo republicanismo (neorrepublicanismo) para denotar um despertar dessa tradição republicana, tematizar as relações sociais nos diferentes contextos de interação política e densificar os interesses públicos, como também para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas.

Segundo Patrick Savidan, o importante reconhecimento atual dessa escola do pensamento se explica tanto pelo seu caráter filológico quanto pela amplitude, seriedade e rigor das análises realizadas. Para o autor, o resgate do paradigma republicano é, depois dos trabalhos de John Rawls, um dos acontecimentos teóricos mais importantes ocorridos no domínio da filosofia política. O paradigma republicano possui atualmente um valor teórico e prático inestimável, capaz de empreender uma problematização fecunda dos princípios da modernidade liberal.²⁰

Para os propósitos do presente artigo, serão destacadas as contribuições de Philip Pettit, filósofo e teórico político irlandês, radicado na Austrália, considerado um dos principais responsáveis pelo resgate da tradição republicana. O autor propõe nas suas principais obras,²¹ como elemento organizador do neorrepublicanismo, a ideia de liberdade como não dominação, exigindo um Estado constitucional forte, de variante deliberativa, no qual as instituições, mais do que garantidoras da liberdade, são, elas próprias, constitutivas dessa liberdade.

1.1 Constitucionalismo e Não Manipulabilidade do Poder

Segundo o paradigma neorrepublicano, os instrumentos empregados pelo Estado no exercício do poder devem ser, na medida do possível, não manipuláveis. Isso significa dizer que

19 - PINTO, Ricardo Leite. Uma introdução ao neo-republicanismo. *Análise Social*, XXXVI, p. 474, 2001.

20 - CONILL, J.; CROCKER, D. A. (editores). *Republicanism y Educación Cívica*. Granada: Colmares, p. 150-151, 2003.

21 - O original, em inglês, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford: University Press, 1997, e a edição, em espanhol, *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, 1999. Há uma tradução para português do artigo do autor intitulado *Democracy and Contestability*, publicado no livro *Direito e Legitimidade*, organizado por Jean-Christophe Merle e Luiz Moreira. São Paulo: Landy, 2003.

devem ser desenhados para a promoção de certos bens públicos e têm que ser relutantes ao seu emprego arbitrário, ou seja, nenhum indivíduo ou grupo deveria poder decidir discricionariamente o modo de usar esses instrumentos.

Em qualquer cenário possível, tendo em vista as realidades empíricas, haverá três condições genéricas que deverão ser satisfeitas para que um sistema seja considerado não manipulável: a) que esteja constituído sobre o império da lei; b) que disperse os poderes legais entre diferentes partes; c) que faça a lei relativamente resistente à vontade da maioria (contramajoritária).

A condição do império da lei traz consigo o requisito de que o Estado atue por meio de leis gerais, irretroativas, adequadamente promulgadas. Com isso, fica restringida a possibilidade de atuação de agentes públicos motivados por interesses pessoais ou escusos.

Tal concepção não significa negar o exercício do poder discricionário aos agentes públicos e, por isso mesmo, frustrar toda possibilidade de que as decisões governamentais se conformem às exigências dos casos particulares. Obviamente, tal negativa impediria a capacidade do governo para promover os objetivos republicanos. A forma de controlar a arbitrariedade no exercício desse poder discricionário seria fazer vincular medidas adicionais, como, por exemplo, as medidas de contestabilidade da tomada de decisão, que serão analisadas a seguir.

A condição da dispersão do poder resulta essencial para evitar que as autoridades adquiram poderes arbitrários. A condição serve também para aumentar a probabilidade de as autoridades seguirem motivações legais e legítimas, desempenhando suas funções com a devida consideração aos interesses públicos, tendo em vista a possibilidade de controle recíproco, segundo a taxinomia clássica da separação de poderes.

Mas não é só. A dispersão do poder tem que vir em apoio também de outras medidas distintas como, por exemplo, o sistema bicameral do parlamento; a descentralização territorial no sistema federal; a regionalização dos Estados que transferem o poder para organismos internacionais.²²

Contudo, Pettit reconhece que, no contexto do desenvolvimento do Estado moderno, não é possível uma separação exata dos poderes, sendo inevitável, por exemplo, que, ao interpretar a lei, o Poder Judiciário se arrogue certo grau de poder legislativo.²³

Por último, a condição contramajoritária serve para prevenir a influência de interesses escusos, em particular os majoritários, que podem estar representados no Estado. Significa dizer que as opções majoritárias dissociadas do interesse público ficam excluídas, na medida em que devem seguir procedimentos mais restritos e exigentes para a modificação das leis.

O argumento republicano a favor dessa condição é o de que as maiorias se formam com facilidade, permitindo aos agentes majoritários exercerem um poder arbitrário, a não ser que se res-

22 - Cf. PETTIT, Philip. *Republicanism. Uma teoria sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, p. 234, 1999.

23 - Sobre a problemática da judicialização da política, consulte-se, por todos, MACIEL, D. A. e KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da política: duas análises. *Revista Lua Nova*, n. 57, 2002; CARVALHO, E. R. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, n. 23, p. 115-126, nov. 2004; CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, jul. 1997; VIANNA, L. W. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

trinja sua vontade. Nessas condições, o neorrepblicanismo tende a apoiar as medidas contramajoritárias defendidas pelo republicanismo clássico: a divisão bicameral do parlamento; o reconhecimento de restrições constitucionais postas às leis e a introdução de uma carta de direitos fundamentais.

Por outro lado, a condição contramajoritária exige uma jurisprudência que, à margem do critério alternativo de apoio majoritário, sirva para declarar a validade ou invalidade das leis sob a perspectiva republicana. Para o neorrepblicanismo, esse critério de qualificação é o da liberdade como não dominação.

É de se notar que essa concepção de liberdade como não dominação, tipicamente republicana, não seria apenas um meio termo entre a dicotomia corrente da liberdade positiva (liberdade dos antigos), aquela concebida como autogoverno e controle do agente sobre si próprio, e a negativa (liberdade dos modernos), concebida como não interferência alheia. Muito menos se trata de liberalismo, comunitarismo ou humanismo cívico. A liberdade como não dominação provém da antiga tradição segundo a qual ser livre significa não estar sob o domínio de outrem; deve ser vista como um ideal qualitativamente distinto de sociedade.

Segundo Maurizio Viroli,²⁴ o republicanismo sustenta que, para realizar a liberdade política, é preciso opor-se à interferência e à coerção em sentido próprio, quanto à dependência da vontade arbitrária de outros indivíduos, pela razão de que a condição de dependência é um constrangimento da vontade e, portanto, uma violação da liberdade. Segundo o autor italiano, isso significa que quem ama a verdadeira liberdade do indivíduo não pode deixar de ser liberal, mas não pode ser apenas liberal, devendo também estar disposto a apoiar programas políticos que objetivem reduzir os poderes arbitrários que impõem a muitos homens e mulheres uma vida em condição de dependência.²⁵

Em síntese, para promover a liberdade como não dominação, o Estado republicano necessita de um sistema de governo que satisfaça as condições constitucionais acima descritas, sob pena de o governo se tornar facilmente manipulável por vontades arbitrárias.

1.2 Contestabilidade do Poder

Na teoria neorrepblicana, a promoção da liberdade como não dominação exige o estabelecimento de um mecanismo para garantir que a tomada de decisão pública (seja no Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário) atenda aos interesses e às interpretações dos cidadãos por ela afetados, de tal modo que possa haver identificação entre os interesses da decisão e os dos ci-

24 - VIROLI, Maurizio. *Diálogo em torno da República: os grandes temas da política e da cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, p. 120-121, 2002.

25 - Cabe destacar que Viroli defende a noção de republicanismo patriótico, distinguindo essa noção da de nacionalismo, como forma de incitar os cidadãos a se dedicarem à sua comunidade política. A motivação política é um sentimento republicano de obrigação para com a pátria como obrigação de proteger a liberdade comum dos cidadãos. Com o mesmo objetivo, Habermas propõe um novo modelo que denomina de patriotismo constitucional, pós-convencional, voltado para os princípios de uma constituição democrática, presentes na cultura política constitutiva da nova identidade coletiva, já agora não mais formada em torno de uma etnicidade. Cf. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Revista Novos Estudos*, n. 43, São Paulo: CEBRAP, p. 93-96, 1995. Sobre a noção de patriotismo constitucional, consulte-se, por todos, MATUSTIK, Martin Beck. *Jürgen Habermas: a philosophical-political profile*. New York: Rowan and Littlefield Publishers, 2001; CRONIN, Ciaran. Democracy and the collective identity: in defense of constitutional patriotism. *European Journal of Philosophy*, London: Blackwell Publishing, v. 11, n. 01, April, 2003; MICHELMAN, Frank. Morality, identity and constitutional patriotism. *Ratio Juris*, v. 14, n. 3, September, 2001; MAIA, Antonio Cavalcanti. *Jürgen Habermas: filósofo do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

dados. Em outras palavras, a tomada de decisão tem que considerar as inquietudes e o modo de pensar dos cidadãos destinatários do ato.²⁶

Para que ocorra essa identificação da ação estatal com os interesses dos cidadãos, não basta o puro e simples consentimento, seja individual ou coletivo, implícito ou explícito. A não arbitrariedade requer não tanto o consentimento dos cidadãos, mas a contestabilidade efetiva sobre as decisões governamentais. Ou seja, se o Estado pratica um ato de restrição ou interferência na liberdade do cidadão, este deve ser capaz de contestar e criticar essa interferência sempre que ela não corresponda aos seus interesses e interpretações. O caráter não arbitrário das ações estatais decorre dessa condição e não apenas do fato de tais ações resultarem de algum processo formal de consentimento.

Nesses termos, o que Pettit propõe com a contestabilidade é a adoção de um determinado perfil democrático para as ações estatais, de menos consenso e mais dissenso. Um perfil que pode ser identificado com o de uma “democracia de dissenso”,²⁷ uma democracia que segue pautas deliberativas da tomada de decisão, que inclua as principais vozes da diversidade presente na comunidade e que responda satisfatoriamente às contestações apresentadas. A democracia de dissenso é, substancialmente, um processo de contestação, e não um processo que passe necessariamente por uma tomada de decisão majoritária.

Assim sendo, para que a tomada de decisão estatal seja contestável, especialmente aquelas fundadas em prerrogativas discricionárias, pelo menos três condições, simultâneas e complementares, devem ser satisfeitas. A primeira é que a tomada de decisão se conduza de tal modo que haja uma base potencial para a contestação (república deliberativa). A segunda é que exista um canal ou uma voz a partir dos quais possa ser motivada a contestação (república inclusiva). E a terceira é que exista um espaço adequado para a contestação se fazer audível, um espaço no qual se possa estimar a validade das exigências e determinar as respostas adequadas (república responsiva).

1.2.1 Uma Base para a Contestação: A República Deliberativa

De acordo com a teoria neorrepblicana, para que a tomada de decisão pública possa permitir uma base de contestação, é necessário que seja baseada não apenas na negociação, em que os diferentes grupos de interesse procuram buscar acordo comumente benéfico com a menor concessão possível, mas, especialmente, no debate, de modo que as diversas partes escolham que ordenamento responde melhor às considerações que todos podem reconhecer como relevantes, sendo que uma dessas considerações é que deveria resultar em acordo.²⁸

26 - PETTIT, Philip. *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford: University Press, p. 184, 1997.

27 - Importante ressaltar que essa expressão “democracia de dissenso” não está indicada expressamente na obra do autor, mas decorre da argumentação que o ele faz sobre as condições de contestabilidade da ação estatal.

28 - Na tomada de decisão baseada na negociação, as pessoas participam com interesses e interpretações predefinidos e forçam um acordo fazendo-se mútuas concessões. Na tomada de decisões baseada no debate, as pessoas partem do comum reconhecimento da relevância de certas considerações e se movem no sentido de um resultado acordado, interrogando-se mutuamente sobre a natureza e o alcance dessas considerações e convergindo em uma resposta à questão de qual decisão é garantida pelas considerações. Na tomada de decisões baseada na negociação, as preferências estão dadas; na tomada de decisões baseada no debate, as preferências se formam. Cf. PETTIT, Philip. *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, p. 244-245, 1999.

Dessa forma, o atrativo das contestações surgidas do debate é que estas estão abertas a todos os que consigam arguir plausivelmente contra as decisões públicas. A princípio, não necessitam ter um poder de peso ou particularmente grande para serem capazes de colocar razoavelmente uma decisão fundamentada.

O significado da tomada de decisão pública baseada no debate seria que, em qualquer contexto em que proferida – Legislativo, Executivo ou Judiciário –, existiriam procedimentos para identificar as considerações relevantes para a decisão, possibilitando assim que os cidadãos manifestassem opiniões sobre o apropriado dessas considerações. E significaria ainda a existência de procedimentos que permitiriam aos cidadãos formular um juízo sobre a real determinação do resultado pelas considerações relevantes: as decisões teriam que ser construídas com transparência, com votação, com liberdade de informação, etc.

Assim sendo, sob a ótica neorrepblicana, as considerações relevantes tomadas com base no debate deverão ter um formato imparcial, de modo que não privilegiem um setor de opinião ou interesse em detrimento de outros. Em qualquer caso, exigir-se-á das autoridades que decidam baseando-se em considerações adequadas e que deixem claramente motivadas as questões pelas quais se guiaram.

Trata-se, portanto, de um ideal que remete a um processo deliberativo de tomada de decisão muito próximo de um republicanismo tradicional (“república das razões”) que Cass Sustein remeteu aos *American founders*, e que corresponde a uma democracia deliberativa, vista também em Joshua Cohen e Habermas.

1.2.2 Uma Voz para a Contestação: A República Inclusiva

Para a teoria neorrepblicana, a democracia de dissenso requer um instrumento por meio do qual qualquer cidadão possa defender os seus interesses e interpretações contra qualquer tipo de ofensa ou injustiça que uma tomada pública de decisão possa acarretar. Assim, a democracia não deve ser apenas deliberativa, mas também deve ser inclusiva.²⁹

No âmbito do legislativo, para que as vozes tenham crédito, têm que vir do setor representado, e não serem simplesmente ecos da simpatia despertada por esse setor. Desse modo, o grupo logrará ser representado pela presença de algum de seus membros e não pela graça dos porta-vozes parlamentares. A legislatura includente terá que incorporar, por direito próprio, todas as vozes dissonantes que podem encontrar-se na comunidade.

O requisito da inclusividade no legislativo se propagará, de acordo com as circunstâncias, em um bom número de critérios recomendáveis para a seleção e a estruturação do Poder Legisla-

29 - Na tomada de decisão baseada na negociação, as pessoas participam com interesses e interpretações predefinidos e forçam um acordo fazendo-se mútuas concessões. Na tomada de decisões baseada no debate, as pessoas partem do comum reconhecimento da relevância de certas considerações e se movem no sentido de um resultado acordado, interrogando-se mutuamente sobre a natureza e o alcance dessas considerações e convergindo em uma resposta à questão de qual decisão é garantida pelas considerações. Na tomada de decisões baseada na negociação, as preferências estão dadas; na tomada de decisões baseada no debate, as preferências se formam. Cf. PETTIT, Philip. *Republicanism. Una teoria sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, p. 248, 1999.

tivo do Estado republicano. A maneira óbvia de selecionar os membros do legislativo é o sufrágio direto. Todavia, um modo de eleição que somente reflita circunstâncias regionais talvez não garanta que se dê a grupos significativamente diferentes uma voz própria. Uma vez que existe um sistema bicameral, poderia ser conveniente dispor de métodos distintos de sufrágio para as duas casas legislativas. Se há problemas com a eleição de mulheres, não seria má ideia exigir de cada partido a confecção de listas com percentuais mínimos de mulheres, assim como para a população indígena, etc.

No âmbito do Executivo e do Judiciário do Estado republicano, no qual a questão das eleições para o cargo reflete uma importância menor, poderia ser utilizado como critério para garantir a inclusividade nesses poderes, ainda que este não seja o mais importante, um certo número estatístico dos principais grupos interessados, como, por exemplo, a representação variada de distintos padrões culturais comunitários no corpo de jurados, que inclua tanto aqueles compartilhados com o acusado como os que não são. Esse critério, segundo Pettit, pode valer para todos os órgãos que integram os poderes executivo e judicial do Estado.

Todavia, a inclusividade, ao dispor de uma voz audível, não se reduz a estar satisfatoriamente representada. Mais importante ainda, sobretudo no Executivo e no Judiciário, é que haja margem para que as pessoas e os grupos relevantes a que pertencem possam exercer a contestação perante os órgãos do poder. Em outras palavras, esses atores têm que ser capazes de reclamar e de apelar; têm que ser capazes de apresentar uma injustiça e de pedir reparação, por meio de canais e ferramentas variadas, tais como o direito de petição aos órgãos públicos, a habilitação aos meios de acesso à justiça, a participação da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais, etc.

Todavia, reconhece-se que o maior problema para fazer com que um sistema democrático de governo seja inclusivo está no fato de que os políticos necessitam de recursos para ganhar as eleições e que os partidos sejam obrigados a depender de determinados indivíduos e empresas para financiar suas atividades.³⁰ Essa dependência obriga os políticos a darem demasiada atenção aos interesses de seus beneficiários, o que significa que o parlamento e o governo tenderiam a deixar de ser substancialmente inclusivos. Para resolver esse problema, deve-se separar efetivamente o mundo do governo e o mundo dos negócios, o que leva à discussão sobre o financiamento privado e público de campanhas e o modo pelo qual se organiza o sistema eleitoral do Estado.

1.2.3 Um Espaço para a Contestação: A República Responsiva

A terceira condição a ser cumprida pela vida política para realizar a democracia de dissenso e a contestabilidade do poder é assegurar às pessoas não apenas uma base e uma voz para a contestação, mas também um espaço no qual as suas reclamações e contestações tenham a audiência apropriada. A vida política deve ser deliberativa e inclusiva desde logo, mas também responsiva.

30 - O poder dos lobbies em democracias liberais é muito bem analisado por Domenico Losurdo, quando estuda o que denomina de bonapartismo soft, movimento triunfante no final do século XX. Para Losurdo, o bonapartismo soft se configura como um regime não só em virtude da sucessão ordenada e indolor de um líder para outro, mas também pelo fato de que a competição se desenvolve com base numa plataforma substancialmente unitária e comum aos diversos candidatos que concorrem ao cargo de guia e intérprete supremo da nação. É o que se verifica, em particular, nos Estados Unidos da América. Cf. LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/UNESP, p. 307-311, 2004.

Essa terceira condição suscita duas questões óbvias: primeiro, quais procedimentos são suficientes para garantir que as contestações recebam uma audiência adequada? Em segundo lugar, quais resultados podem satisfazer tais contestações?

No primeiro caso, para além da formação de coalizões em torno de grupos com o fim de assegurar a audiência, as contestações e as críticas. O que exige uma democracia de dissenso é que as reclamações sejam “despolitizadas”, e sua audiência, apartada do tumulto da discussão popular informal. O que aqui exige a democracia de dissenso é o recurso à tranquilidade e à serenidade, por exemplo, das comissões parlamentares multipartidárias, dos tribunais de arbitragem ou dos órgãos autônomos e profissionais.

A segunda questão se relaciona com os tipos de resultados que devem alcançar essas audiências para obtenção de uma resposta satisfatória, isto é, para assegurar que o Estado não domine as partes que contestam as suas decisões.

Nesse caso, Pettit sustenta a necessidade de que a decisão seja tomada de acordo com procedimentos adequados e que seja motivada por um interesse que o contestante compartilhe com outros. Ou seja, a parte vencida não pode ver a decisão como um exemplo de dominação por parte do Estado ou de outros grupos. Em assim sendo, resulta perfeitamente possível que uma parte contestante não perca a confiança de seguir desfrutando a liberdade como não dominação pelo simples fato de que a decisão final lhe seja adversa.³¹

Desse modo, em qualquer sociedade republicana, tem que haver espaço para indivíduos e grupos dissidentes radicais poderem exigir da lei um tratamento especial, motivado na objeção procedimental de consciência, sem aspirar a benefícios exploradores, como tem acontecido, por exemplo, com o tratamento jurídico dado aos povos indígenas pós-coloniais, aos grupos religiosos, ao serviço militar obrigatório, etc.

Em suma, a contestabilidade da tomada pública de decisão, materializando-se de forma deliberativa, inclusiva e responsiva, exerce um papel fundamental na legitimação do Estado republicano.

2. OS INSTRUMENTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO NEORREPUBLICANISMO E A GOVERNANÇA DA ÉTICA PÚBLICA

A teoria neorrepública, centrada nas restrições constitucionais e democráticas de não manipulabilidade do poder e contestabilidade da tomada pública de decisão, oferece critérios objetivos e um modelo bem definido para a análise da organização político-administrativa do Estado brasileiro, com vistas à prevenção e repressão dos atos de corrupção administrativa.

Nesses termos, é preciso verificar como foram positivados e articulados na Constituição Federal de 1988 e na legislação especial os instrumentos e os órgãos da Administração Federal de combate à corrupção administrativa, para, então, aplicando o modelo neorrepúblicano de Estado,

31 - PETTIT, Philip. *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Buenos Aires: Paidós, p. 257-258, 1999.

avaliar se esses instrumentos são eficazes, bem como estabelecer alguns parâmetros iniciais de institucionalização de uma governança da ética pública.

2.1 O Sistema Jurídico e os Órgãos Federais de Combate à Corrupção

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de matriz principiológica ou pós-positivista,³² consagrou-se o Estado Democrático de Direito, incorporando-se, por meio da cidadania e do princípio da dignidade da pessoa humana, opções valorativas e compromissos políticos não discriminatórios. Nesse processo evolutivo do constitucionalismo moderno, os princípios jurídicos adquiriram hegemonia axiológica e força normativa, identificando-se com a ideia de reserva de justiça.³³

Ao consagrar o princípio democrático, a Constituição Federal vincula o poder do Estado de tal modo que sua organização e seu exercício devem sempre derivar da vontade do povo. Segundo Böckenförde, o conteúdo da democracia como princípio de organização da titularidade e exercício do poder do Estado é determinado de forma mais concreta por meio de uma pluralidade de enunciados fundamentais que aparecem como características estruturais da democracia: o povo como titular do poder do Estado; autogoverno e autodeterminação dos indivíduos e do povo; igualdade dos direitos políticos de participação e exigência de decisões majoritárias qualificadas para proteção das minorias; além de pressupostos específicos de natureza sociocultural, político-estruturais e éticos.³⁴

Todavia, o caráter representativo da democracia traz consigo alguns problemas que, segundo Marcos Augusto Perez, podem ser assim resumidos:

- (1) oligarquização dos partidos políticos; (2) excessiva profissionalização da política; (3) desinteresse dos eleitores pela participação política; (4) incapacidade dos parlamentares para identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação estatal no domínio social e econômico; (5) falta de educação política dos eleitores, levando-os a optar mais emotiva do que racionalmente, no momento de escolha dos governantes; (6) dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições; (7) influência nociva dos meios de comunicação de massas; (8) personalização excessiva do processo eleitoral; (10) concentração de poderes nas mãos da burocracia do Executivo; (11) cerceamento do debate parlamentar mediante a edição de atos normativos com força de lei pelo Executivo.³⁵

32 - Luís Roberto Barroso assevera, a respeito do pós-positivismo, que se trata de um esforço de superação do legalismo estrito, característico do positivismo normativista, sem recorrer às categorias metafísicas do jusnaturalismo. Nesse esforço, segundo o mesmo publicista, incluem-se a atribuição de normatividade aos princípios e a definição de suas relações com valores e regras; a reabilitação da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica constitucional; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana, reaproximando, dessa forma, o Direito e a Ética. Cf. O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, Daniel (org). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, prefácio.

33 - Consulte-se, por todos, HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

34 - BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta, p. 53, 2000.

35 - PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática*. Belo Horizonte: Fórum, p. 31, 2004.

Diante desses fatores, a democracia representativa entra em crise, pois se revela insuficiente como instrumento de legitimação do poder político. Busca-se então uma democracia participativa, semidireta ou substancial. A democracia participativa surge como uma forma de reforçar o controle social (*accountability*) sobre a atuação estatal e torná-la associada ao papel de efetividade dos direitos fundamentais, objetivos do Estado de Direito em sua acepção material.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

A realização da democracia material se suporta na participação política, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado para que tenham acesso à informação, para que sejam admitidos a manifestar sua opinião e influir na formulação de políticas públicas, para que possam, em alguns casos, co-participar das decisões e, por último, mas não menos importante, para que estejam legitimados para deflagrar os instrumentos de controle da legalidade, de legitimidade e de licitude para tanto dispostos na ordem jurídica vigente.³⁶

É certo que o direito de participação política, tal como concebido na teoria democrática, pressupõe a sua institucionalização nas três funções estatais.

A participação na função legislativa é a mais antiga e, sem dúvida, a de maior importância, pois diz respeito à consentaneidade política das escolhas normativas fundamentais, isto é, à legitimidade finalística na norma legal. Formalmente, dá-se pela representação política e pela participação semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e *recall*). Informalmente, pelos canais de publicidade e diversas modalidades de influência, inclusive pelo *lobby* parlamentar.

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 14 quatro modalidades de participação popular na função legislativa mediante sufrágio universal: o voto direto e secreto; o plebiscito; o referendo e a iniciativa popular de lei.

A participação na função administrativa, já mais recente, é modalidade em rápida expansão, apresentando formas diversificadas. Essa modalidade de participação vem sendo desenvolvida em vários países, para aproximar o administrado das decisões executivas, procurando torná-las cada vez mais legítimas. Pode ocorrer em qualquer dos campos da atividade administrativa do Estado: se externa, no exercício do poder de polícia, na prestação de serviços públicos, no ordenamento econômico, no ordenamento social e no fomento público, ou, se interna, na gestão de pessoal, bens e serviços.³⁷

A Constituição Federal de 1988 adotou institutos de participação em funções específicas executadas pela Administração Pública, podendo-se citar, a título exemplificativo: art. 10 (participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos); art. 194, VII (organização do sistema estatal de previdência social); art. 29, X (planejamento municipal); art. 187 (planejamento da política agrícola); art. 198, III (organização do serviço público de saúde); art. 204, II (organização do serviço público de assistência social); art. 205 e 206, VI (serviço público de ensino); art. 216

36 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Juridicidade, Pluralidade Normativa, Democracia e Controle Social. In: *Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109-110.

37 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito de Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 76 e 87.

§ 1º (promoção e proteção do patrimônio cultural); art. 225 (defesa do meio ambiente); art. 227 § 1º (proteção da criança e do adolescente); art. 37 § 3º (prestação do serviço público).³⁸

E, por fim, a participação na função judicial enriqueceu-se na medida em que novos interesses passaram a ser considerados como dignos de tutela judicial e as acrescidas modalidades de legitimação processual multiplicaram as possibilidades de suscitar a proteção de antigos e novos interesses. Admitem-se duas modalidades básicas de participação: primeiro, a mais significativa, pelo direito de ação, em geral e em especial, nesse último caso, quando referido a finalidades me-taindividuais; segundo, a participação ocasional ou permanente, em órgãos de jurisdição, podendo-se citar o instituto do *amicus curiae* (art. 7º § 2º da Lei nº 9.868/1999).³⁹

Ao lado do princípio democrático, o legislador constituinte de 1988 erigiu o princípio republicano como um dos núcleos essenciais e estruturantes da Constituição e do Estado.

Por essa razão, o princípio republicano não se resume apenas à eleição dos representantes do povo, renovável periodicamente (art. 27, § 1º; 28; 29, I e II; 82), mas implica também a igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou não, preenchidos os requisitos legais (arts. 14 § 3º e 37, I), além de vincular a atuação dos agentes públicos à observância dos cânones da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), significando que devem exercer a sua função visando exclusivamente ao interesse público. Em defesa desses postulados, estabeleceu a Constituição que à prática de atos de improbidade administrativa são aplicáveis as penalidades de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, nos termos da lei (art. 15, V e 37 § 4º).⁴⁰

Não é por outra razão que o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput) tem primazia sobre os outros princípios constitucionalmente formulados, por constituir-se, em sua exigência, de elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público. Como assinala Carmem Lúcia Antunes Rocha, “a moralidade administrativa desempenha, então, um papel preponderante e diretivo na garantia dos direitos subjetivos dos administrados no exercício do poder manifestado pela função administrativa.”⁴¹

Outrossim, os fundamentos do sistema jurídico de repressão aos atos de corrupção administrativa podem ser encontrados nos diversos tratados internacionais ratificados pelo país, tais como: Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção - Decreto 5.687/2006; Convenção Interamericana Contra a Corrupção - Decreto 4.410/2002; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais - Decreto no 3.678/2000.⁴²

38 - BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 152-155, 2003.

39 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 76 e 91.

40 - Cf. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, n. 100, p. 189-200, jan./dez. 2005.

41 - ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34 n. 136 out./dez. 1997, p. 10.

42 - Para um estudo mais detalhado dos tratados internacionais de combate à corrupção consulte-se, por todos, BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. Convenções internacionais contra a corrupção e a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 9-40, jan./abr. 2017.

Por outro lado, a partir dos anos 90, iniciou-se no Brasil um debate sobre a necessidade de uma ampla reforma do setor público e do modelo econômico intervencionista, tendo a luta contra a corrupção um dos seus discursos legitimadores, a partir de teorias, conceitos e valores em torno do *framework* do *New Public Management* (Novo Gerencialismo Público).⁴³ Com a edição do Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/90), e, posteriormente, com a adoção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, foram estabelecidos os objetivos e as diretrizes da reforma da administração pública brasileira.

Quanto aos instrumentos e mecanismos de combate à corrupção, o sistema jurídico os integra nos diversos regimes jurídicos de responsabilização civil, penal, administrativa-disciplinar, política e de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa e Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção).

De igual modo, consolida-se no ordenamento jurídico brasileiro a previsão de instrumentos de governança corporativa viabilizados por regras, processos e práticas que aumentam o controle e a transparência da gestão pública, com o objetivo de prevenir a ocorrência de atos de corrupção administrativa. A Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, e a Lei nº 12.813/2013 - Lei de Conflito de Interesses, se ocupam de aspectos específicos da governança, nomeadamente, *accountability*, transparência e normas de condutas incidentes sobre agentes públicos. Com a edição da Lei nº 12.846/2013 - Lei Anticorrupção, e da Lei nº 13.303/2016 - Lei das Estatais, normas específicas sobre a promoção da integridade (*compliance*) foram positivadas no ordenamento jurídico brasileiro. Por sua vez, o Poder Executivo federal, por meio da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n. 001, de 10 de maio de 2016, dispôs sobre controles internos, gestão de riscos e governança nos órgãos públicos federais.

Quanto ao aspecto orgânico do sistema jurídico de combate à corrupção, a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais previram uma série de órgãos especializados, contando a Administração Federal com comissões de ética⁴⁴ e comissões disciplinares,⁴⁵ com a atuação da Controladoria-Geral da União - CGU,⁴⁶ do Ministério da Justiça e Segurança Pública,⁴⁷ do Departamento de Polícia Federal,⁴⁸ do Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF,⁴⁹ e da Advocacia-Geral da União.⁵⁰

43 - As principais características desse novo modelo eram: a) a passagem a um *management* profissional e a utilização de instrumentos e medidas de performance da gestão pública; b) a importação de mecanismos de *management* típicos do setor privado; c) um maior rigor na utilização eficaz e eficiente dos recursos; d) a equiparação do cidadão a cliente. Assim, a denominada Administração Pública Gerencial emergiu como resposta à crise do Estado social, especialmente na área fiscal e como instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Consulte-se, por todos, POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. *Public Management Reform - A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2011.

44 - Vide Decreto 1.171, de 22/06/1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal e Decreto 9.895, de 27/06/2019, que dispõe sobre a Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e da Vice-Presidência da República.

45 - Vide Lei 8.112, de 11/12/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

46 - Vide art. 51, inciso I, da Lei 13.844, de 18/06/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

47 - Vide art. 37, inciso VIII, da Lei 13.844, de 18/06/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

48 - Vide art. 144, § 1º da Constituição Federal e Lei 9.266, de 15/03/1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências.

49 - Vide art. 14 da Lei 9.613, de 3/03/1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF.

50 - Vide art. 131 da Constituição Federal e Lei Complementar 73, de 10/02/1993, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Sobre a atuação da advocacia pública no combate à corrupção, consulte-se, por todos, COUTINHO, Nilton C. A. Probidade e ética na gestão pública: a Lei nº 12.846/2013 e a importância do advogado público no combate à corrupção. *Fórum Administrativo - FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 171, p. 65-70, maio 2015.

A Controladoria-Geral da União realiza o controle interno de prevenção e repressão da corrupção, por meio de auditorias e procedimentos administrativos disciplinares, fomentando a ética e a integridade. O Departamento de Polícia Federal investiga os crimes dos quais a Controladoria-Geral da União identifica indícios. O Conselho de Controle de Atividades Financeiras repassa rotineiramente informações de operações suspeitas que envolvam agentes públicos e políticos para a Controladoria-Geral da União. Por sua vez, a Advocacia-Geral da União inicia ações de improbidade administrativa de acordo com informações providas pela Controladoria-Geral da União. Todos esses órgãos compartilham conhecimento técnico e informações sobre condutas tipificadas como de corrupção ou improbidade.

Assim sendo, com a confluência dos postulados democráticos e republicanos, e também com a positivação de princípios, regras, mecanismos e órgãos com competências específicas para investigação dos atos de corrupção administrativa, o Estado brasileiro consagra os valores neorrepúblicanos e estabelece a ética pública como um dos seus deveres máximos.

Porém, como adverte Luis Federico Arias, o Direito, por si só, não é capaz de alterar a conduta dos agentes públicos. Ademais, não tem-se revelado eficaz solucionar esse problema com remissão a outra normatividade - de natureza ética -, uma vez que não existem razões para se supor que esta será cumprida com o descumprimento da primeira.⁵¹

Desse modo, admitindo-se o fracasso do sistema normativo (jurídico e ético), deve-se buscar mecanismos que assegurem uma maior governança para o combate à corrupção, tendo como paradigmas os valores e os postulados da teoria neorrepública.

2.2 Não Manipulabilidade e Contestabilidade na Governança dos Instrumentos e Órgãos de Combate à Corrupção Administrativa

Como visto, o resgate da tradição republicana pretende, em última instância, regenerar a política mediante sua vinculação à ética; conectar os cidadãos com a esfera pública da política sem assumir uma identidade moral coletiva; reduzir a distância entre os representantes e representados; estabelecer um novo desenho institucional e ativar os atores sociais para comprometerem-se e participarem da política com virtudes cívicas e patriotismo constitucional.

Para esse propósito, a teoria neorrepública reivindica um Estado constitucional forte, de variante deliberativa, inclusiva e responsiva, em que as instituições, mais do que garantidoras da liberdade, são, elas próprias, constitutivas dessa liberdade. Além disso, os instrumentos empregados pelo Estado no exercício do poder devem ser, na medida do possível, não manipuláveis, ou seja, devem ser desenhados para a promoção de certos bens públicos e têm que ser relutantes ao seu emprego arbitrário.

A principal forma de se concretizar esses elementos de não manipulação e contestabili-

51 - ARIAS, Luis Federico. De la corrupción, el derecho y otras miserias. In: OROZ, Miguel H. E. (coord.); D' ARGENIO, Inés A. (dir.). *Ejercicio de la función pública. Ética y transparencia*. La Plata: Librería Editora Platense, p. 388, 2007.

dade no exercício do poder passa pela instituição de uma governança específica que viabilize de modo mais efetivo o combate à corrupção.

Na síntese de Vanice Regina Lírio do Valle, o emprego do conceito de governança foi disseminado em 1992 pelo Banco Mundial e refinado pela mesma agência internacional 15 anos depois, ocasião em que se consubstanciou a antítese governança-corrupção:

Governança se refere à maneira através da qual os agentes e instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para o provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um ambiente favorável ao investimento – corrupção é um produto de uma governança frágil.⁵²

No âmbito da União Europeia, o tema foi explicitado pela primeira vez em 2001 no chamado Livro Branco, que enunciou o seguinte conceito: “*governança designa as normas, processos e comportamentos que influem no exercício dos poderes a nível europeu, especialmente desde o ponto de vista da abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência.*”⁵³

Tendo, pois, como objeto o combate à corrupção, a governança significa a capacidade do governo, com a participação dos diversos atores sociais, de conceber e implementar - de forma responsável, eficaz e coerente - normas, processos e comportamentos com vistas à prevenção e repressão dos atos de corrupção.

Tendo em conta os valores e premissas da teoria neorrepública, a governança para a ética pública deverá viabilizar canais de participação dos cidadãos por meio de instrumentos democráticos de natureza deliberativa, inclusiva e responsiva.

É por essa razão que a governança para o combate à corrupção deve estar correlacionada a políticas de transparência pública e de governança digital, com o objetivo de ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos brasileiros aos atos e processos administrativos.⁵⁴

Mas não é só. A governança para o combate à corrupção deve ser elaborada por meio de um plano estratégico de longo prazo, estruturado com objetivos, metas, iniciativas e indicadores de monitoramento e avaliação. Com isso, evitam-se os efeitos da falta de investimentos públicos, fatores que podem comprometer a efetividade da política, recorrendo-se a outras fontes e modelos de financiamento que habilitem a iniciativa privada na gestão da política pública.

Sob esse aspecto, revela-se digna de nota a iniciativa do Ministério Público Federal ao propor medidas preventivas de combate à corrupção, tais como: a) criação de regras de *accountability* no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público; b) teste de

52 - VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, p. 40, 2011.

53 - *Ibidem*, p. 41

54 - Não se desconhece o fato de que o grande desafio da execução de uma política de governança digital é a necessidade de se realizar uma profunda transformação da Administração Pública, não apenas do ponto de vista tecnológico, mas sobretudo do ponto de vista organizativo e da gestão de recursos humanos especializados em tecnologia da informação. Mas isso não pode ser um empecilho para a implementação da política. Limitações materiais podem ser contornadas com planejamento e programas de longo prazo.



integridade dos agentes públicos; c) percentuais de publicidade para ações e programas para prevenção dos atos de corrupção; d) sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção, etc.⁵⁵

De outro lado, a governança para a ética pública deve ser alcançada por meio de uma maior coordenação e articulação entre os diversos órgãos públicos que atuam no combate à corrupção, nos três poderes do Estado e nas diversas esferas de governo.

No caso do Poder Executivo federal, a ordem jurídica estabelece, como princípios de organização, a coordenação e a articulação entre os órgãos da Administração Pública, pelos quais se busca assegurar a uniformidade, a racionalidade, a simplificação e a coesão política no exercício das competências dos diferentes órgãos e entidades estatais (art. 6º, inciso II, do Decreto-Lei 200/67). De acordo com essa norma, a coordenação administrativa será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo (art. 8º).

Nesse sentido, instrumentos de coordenação e articulação, como as denominadas forças-tarefas e outros instrumentos congêneres, são fundamentais para melhor aplicar os instrumentos de combate à corrupção.⁵⁶

Tendo em conta essas premissas constitucionais e políticas, revela-se inafastável o dever do Estado de elaborar e promover políticas públicas de combate à corrupção, implementando instrumentos de governança colaborativa e participativa da sociedade civil, bem como de fortalecer as organizações da Administração Pública responsáveis pelo controle da corrupção, proporcionando uma maior articulação e coordenação entre elas, com vistas ao aprimoramento e à eficiência de suas competências.

3. CONCLUSÃO

A corrupção administrativa deve ser combatida de modo eficaz e contínuo pelos órgãos do Estado, pois materializa, em essência, desvio e desperdício de recursos públicos, corrompe as relações sociais e econômicas e atenta contra valores e princípios democráticos e republicanos.

Contudo, em que pesem os grandes avanços implementados pela Constituição Federal de 1988 e pelos diversos instrumentos jurídicos criados, tem-se revelado na prática que o sistema normativo (jurídico e ético) não é capaz, por si só, de obstar e dissuadir as práticas de corrupção administrativa.

55 - Ministério Público Federal. Dez Medidas Anticorrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 381-442, maio/ago. 2016.

56 - Nos últimos anos, houve intenso avanço no combate à corrupção administrativa, com o fortalecimento dos órgãos da administração pública responsáveis pelo controle e a criação de mecanismos de coordenação entre essas organizações e órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. À guisa de exemplo, cite-se os desdobramentos da Operação Lava Jato, desencadeada por meio de uma equipe de “força-tarefa”, que identificou atos de corrupção passiva e ativa, lavagem de dinheiro e outras práticas relacionadas, nos mais altos escalões da Administração Pública.

Ficou demonstrado com o presente artigo que as condições impostas pela teoria neorrepública podem ser alcançadas com a elaboração e promoção de uma governança da ética pública que permita viabilizar mecanismos, práticas e processos preventivos e repressivos de combate à corrupção, a partir de uma gestão participativa e colaborativa da sociedade civil e pela articulação e coordenação dos diversos órgãos de atuação específica.

Oportuno advertir que a análise e as ideias ora formuladas carecem de um maior aprofundamento quanto aos aspectos institucionais e práticos com vistas à elaboração de uma governança da ética pública, contudo, permitem, de pronto, indicar os caminhos e as melhores alternativas para o combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ARIAS, Luis Federico. De la corrupción, el derecho y otras miserias. In: OROZ, Miguel H. E. (coord.); D' ARGENIO, Inés A. (dir.). *Ejercicio de la función pública. Ética y transparencia*. La Plata: Librería Editora Platense, 2007.

ARIZA, S. S. La Recuperación de la Política. Algunas reflexiones sobre el republicanismo. In: FIGUEROA, A. G. (coord.). *Racionalidad y Derecho*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luis Roberto. O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a redefinição da supremacia do interesse público. Prefácio. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BERTEN, André. Republicanismo e motivação política. In: MERLE, Jean-Cristophe; MOREIRA, Luiz (orgs.). *Direito e Legitimidade*. São Paulo: Landy, 2003.

BOCKENFORDE, Ernst W. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta, 2000.

CONILL, J. La Tradición del Republicanismo Aristocrático. In: CONILL, J.; CROCKER, D. A. (editores). *Republicanismo y Educación Cívica*. Granada: Colmares, 2003.

DOMINGUES, I. (org.). *Conhecimento e Transdisciplinariedade II. Aspectos Metodológicos*. São Paulo: Humanitas, 2005.

FIESP - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. Março de 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/aquivo-download/?id=2021>>. Acesso em: 25 jun. 2019.



HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

_____. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Revista Novos Estudos*, n. 43, São Paulo, CEBRAP, 1995.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, n. 100, p. 189-200, jan./dez. 2005.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/UNESP, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Dez Medidas Anticorrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 381-442, maio/ago. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Juridicidade, pluralidade normativa, democracia e controle social. In: *Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Direito da Participação Política*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública Democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PETTIT, Philip. *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press, 1997.

_____. *Republicanism. Una Teoria sobre la libertad y el gobierno*. Tradução de Toni Domènech. Barcelona: Paidós, 1999.

_____. *Teoria da Liberdade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. Deliberative democracy and the case for depoliticising government. *UNSW Law Journal*, v. 24, 2001.

PINTO, Ricardo Leite. Uma introdução ao neo-republicanismo. *Análise Social*, XXXVI (158-159), 2001.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34 n. 136 out./dez. 1997.

VALLE. Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VIROLI, Maurizio. *Diálogo em torno da república: os grandes temas da política e da cidadania*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

