

Improbidade Administrativa, Controle Repressivo e suas Limitações

Rafael Moreira Nogueira

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/15173>

Resumo

A improbidade administrativa, enquanto conduta reprovável dos agentes públicos estabelecida pela normatividade jurídica, assume sentidos, orientações e limitações quanto à sua aplicação efetiva, em especial, quando submetida ao controle judicial, revelando, assim, a necessidade de alteração de perspectiva de atuação dos agentes de aplicação da lei e das entidades públicas. Foi realizado, portanto, um diálogo crítico a partir de elementos teóricos que trouxeram a perspectiva de sentidos e, notadamente, de certa orientação da racionalidade neoliberal no enfrentamento do tema, em especial na perspectiva de controle repressivo. A discussão realizada sugere limitações significativas da ferramenta do controle repressivo em termos dissuasórios e reparatórios em razão das questões estruturais de desigualdade socioeconômica no Brasil e das limitações operacionais da resposta judicial institucional.

Palavra-chave improbidade; institucionalismo; racionalidade neoliberal; limitações.

Abstract

Administrative misconduct, as a reprehensible behavior of public officials established by legal norms, assumes meanings, guidelines, and limitations regarding its effective application, especially when subjected to judicial scrutiny. This reveals the need for a change in perspective regarding the actions of law enforcement agents and public entities. A critical dialogue was carried out based on theoretical elements that brought forth perspectives and notably a certain orientation of neoliberal rationality in addressing the issue, particularly from a repressive control standpoint. The discussion suggests significant limitations of the repressive control tool in terms of deterrence and reparations due to structural socioeconomic inequality issues in Brazil and operational constraints of institutional judicial response.

Key-word impropriety; institutionalism; neoliberal rationality; limitations.

Introdução

O presente artigo pretende analisar a utilização da improbidade administrativa enquanto ferramenta de atuação repressiva no controle da administração pública abordando, por meio da pesquisa bibliográfica dirigida, o conceito jurídico de improbidade administrativa e sua perspectiva enquanto controle repressivo.

Também será abordada a formação de um arcabouço institucional voltado ao enfrentamento do tema corrupção de forma mais geral, as análises acerca do tema da percepção de corrupção e uma análise crítica teórica da insuficiência dessas medidas a partir da análise da evolução dos dados de percepção de corrupção da Transparência Internacional e da pesquisa do Latinobarómetro do ano de 2021 (LATINOBARÓMETRO, 2021).

Será, igualmente, analisada a perspectiva da corrupção na forma de controles como proposto por Avritzer e Filgueiras (2011), bem como os achados das pesquisas de Treisman (2000, 2007) sobre o que faria países serem mais ou menos percebidos como corruptos, estabelecendo, assim, diálogo teórico entre esses caminhos e os desafios locais, notadamente de natureza estrutural, relativo às desigualdades sociais.

Por fim, será analisado que esse desenho indica um modo de como se opera certa racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2019) que termina por orientar o enfrentamento ao problema, nessa lógica, que apresenta importantes limitações

Este trabalho pretende, portanto, abordar as dimensões dos controles da corrupção administrativa, que são identificadas como improbidade administrativa, identificando as influências que ditam seus sentidos, orientações e limitações a partir da realidade estrutural do país, realizando esse diálogo crítico.

2. Atos de corrupção e seu diálogo com a improbidade administrativa

No presente capítulo faz-se a abordagem do fenômeno da corrupção e de como esse fenômeno conversa com a normatização da improbidade administrativa no Brasil, revelando um traço característico da maneira como o País pretendeu enfrentar o problema do ponto de vista institucional e normativo. Para tanto, reflete-se sobre algumas conceituações e teorias que abordam a corrupção pelas ciências sociais, bem como a improbidade administrativa, apresentando-as de forma crítica e com diálogo de fontes para revelar alguns de seus sentidos.

Ganho privado conseguido a partir de uma posição pública (TREISMAN, 2000) parece ser um certo conceito de consenso do termo “corrupção”, que abriga, no Brasil, múltiplas abordagens normativas, tais como: crimes de corrupção passiva e ativa previstos nos arts. 317 e 333 do Código Penal (BRASIL, 1940); atos de improbidade cometidos por agentes públicos previstos na Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992); atos de corrupção definidos na Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013), conhecida como “Lei Anticorrupção”, cujo foco é a responsabilização de empresas; entre outras previsões normativas¹. Esses são exemplos de como a normatividade positivou aspectos do polissêmico termo “corrupção”.

¹ Código Penal: “Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa; Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.” (BRASIL, 1940, não paginado); Lei n. 8.492/1992: “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta,

Dessa forma, para analisar o fenômeno social da corrupção e propor um estudo, um conceito, uma análise ou mesmo uma teoria, notadamente no campo ciência política, a reflexão epistemológica crítica é essencial (MARQUES NETO, 2003). É importante frisar que há uma constatação de grande interesse no tema “corrupção” nos anos mais recentes – foram mais de 2.845 artigos registrados na base ScienceDirect em 2015 contra 500 artigos no início de 2000 –, sendo que a pesquisa científica sobre o assunto ainda sofre com certa ausência de sistematização em relação à forma de observação do fenômeno (MARANI *et al.*, 2018).

De fato, é possível abordar a corrupção do ponto de vista da economia comportamental, no qual abordagens empiristas tentam compreendê-la nos contornos da ação humana, buscando propor abstrações generalistas sobre o tema, sendo possível indicar que essas abordagens dialogam com as teorias sobre as causas do crime (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004), e são ligadas a aspectos do comportamento fraudulento em geral.

Essa abordagem metodológica tem muito espaço em teorias elaboradas a partir de experimentos sociais controlados, como no estudo feito por Ariely (2012), no campo da economia comportamental e da psicologia com a teoria da “margem de manobra”, que mostra a tendência das pessoas em querer obter alguma vantagem (motivação econômica racional), bem como em se apresentar como seres humanos bons e honestos para a comunidade (motivação psicológica).

As conclusões do estudo em questão assentam em grande parte sobre uma série de experimentos controlados – como o da matriz que inclusive já foi replicado no Brasil (SANTOS, 2011) – que, com algumas variáveis construídas ao longo do tempo, verificava objetivamente quem foi desonesto e quem não foi e em que circunstâncias (JORGE, 2012).

Esse tipo de perspectiva do fenômeno dialoga com os estudos do economista Gary Becker, ganhador de prêmio Nobel, que atribui o comportamento fraudulento à racionalização do sujeito que comete o ato (BECKER, 1968), criando assim o Modelo Simples do Crime Racional (MOSCR), centrado em uma perspectiva econômica do crime em que a ação criminosa “[...] decorreria de uma avaliação racional em torno dos benefícios e custos esperados aí envolvidos, comparados aos resultados da alocação do seu tempo no mercado de trabalho legal” (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 247). Esse modelo foi inclusive posto à prova por Ariely na sua teoria da margem da manobra ao pôr em xeque o aspecto puramente racional da tomada de decisão (MIOTTO, 2013).

Ambas as abordagens também incluem nas suas teorias fatores como coesão social, possibilidade/certeza de punição, entre outros aspectos, para tentar demonstrar como e porque as pessoas cometem atos desonestos, o que traz alguma contextualização dialética com o conjunto da complexidade institucional e social concreta.

Essas teorias estão relacionadas ao comportamento dos indivíduos em geral, e conectadas com os mecanismos de tomada de decisões das pessoas, incluindo as relativas a atos desonestos (KAHNEMAN, 2012; MURAMATSU; BIANCHI, 2021), para além daqueles comportamentos que se esperam dos agentes públicos que detêm algum grau de poder estatal. Nesse sentido, por opções ideológicas e normativas, exige-se maior correção na conduta dos assuntos e recursos públicos.

a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público” (BRASIL, 1992, não paginado); Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção): “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada.” (BRASIL, 2013, não paginado).

É importante destacar ainda que uma grande parte dessas pesquisas, como a da Escola Sociológica de Chicago² e a de Dan Ariely, foi majoritariamente teorizada e experimentada em países de elevado grau de desenvolvimento e de matrizes culturais anglo-saxônicas, em contextos de democracia liberais mais maduras. Por isso, exige-se cautela em sua transposição para realidades e contextos sociais diversos como o latino-americano (CAMPOS, 2008).

Miranda (2018, p. 243) trouxe um inventário crítico de muitos conceitos de corrupção na tentativa de classificá-los e de propor uma nova definição, criando uma variabilidade da abordagem, porém identificando aspectos em comum nas conceituações:

“Todas as definições mostradas, preservadas as diferentes formas de colocar o problema, guardam, entretanto, um elemento em comum: para estes autores o objetivo final de uma ação corrupta tem caráter privado, e, portanto, estritamente ligado ao enriquecimento ilícito”.

Dito isso, a abordagem epistemológica do tema corrupção, no presente trabalho, em função da derivação da pesquisa à regulação normativa da improbidade administrativa, está focada no campo das relações de transações entre o poder público e os privados. Essa é inclusive a formulação conceitual do Banco Mundial, que caracteriza a corrupção como sendo o abuso de um cargo público para benefício privado (WORLD BANK, 1997). É nesse espaço em que um agente público, em uma definição mais ampla possível do termo, age ou se omite na pretensão de obter uma vantagem indevida em função dessa posição (NYRERÖD; SPAGNOLO, 2018; ROSE-ACKERMAN, 2002).

Pontua-se, então, que, realizado o recorte para restringir o objeto do estudo da corrupção em relação a atos causados por oficiais e agentes do Estado, seja para benefício próprio ou de terceiros, não é objeto primário do presente trabalho pesquisar o fenômeno da corrupção no campo privado, por exemplo, que é inclusive objeto regulamentação legal em alguns lugares do mundo e expressamente previsto no artigo 21³ da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2003), da qual o Brasil é signatário. Estariam nesse espectro atos relacionados a fraudes nos mercados financeiros, em organizações desportivas privadas e nas corporações privadas, notadamente as de capital aberto⁴.

² Definição tomada a partir da identidade metodológica e de abordagem realizada pela Universidade de Chicago na primeira parte do século XX na análise de questões sociais, notadamente na cidade de Chicago, com o uso de verificação empírica de problemas urbanos, criando uma tradição de pesquisa muito particular (EUFRASIO, 2008).

³ “Artigo 21 Suborno no setor privado Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais: a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar; b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar.” (NAÇÕES UNIDAS, 2003, p. 21-22).

⁴ Desata-se que, no Senado Federal, há o Projeto de Lei n. 236/2012 (BRASIL, 2012), de um novo Código Penal, que, dentre várias alterações, propõe tipificar como crime a corrupção privada, além do Projeto de Lei n. 455/2016 oriundo da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol de 2015, que “Altera o Código Penal para prever o crime de corrupção privada” (BRASIL, 2016d, não paginado).

Assumindo, portanto, os sentidos de como se abordar o fenômeno da corrupção, é possível verificar que esse tema foi ganhando maior relevância com o avanço do processo de globalização, na medida em que implicou na internacionalização das práticas comerciais, financeirização da economia e desregulamentação (PINTO; BRENER, 2018), bem como pela noção de que o fenômeno pode afetar a eficiência, justiça e legitimidade das ações do Estado (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Há também a associação do fenômeno com a noção de desenvolvimento e bom funcionamento de instituições de governo (BRESSER-PEREIRA, 2005; RODRIGUES; GOMES; TEIXEIRA, 2020), existindo evidências que sugeririam que a corrupção restringe o crescimento econômico e, por consequência, o desenvolvimento dos países (MARIN, 2019; MAURO, 1995; TREISMAN, 2000).

Farrales (2005) aponta que a corrupção é um fenômeno intersistêmico, intertemporal e intercultural, que pode existir em qualquer país, a qualquer tempo e sob qualquer forma de governo, indicando que os estudos desse fenômeno, na segunda parte do século XX, centravam os interesses, no âmbito mundial, em democratização e desenvolvimento.

A primeira onda de interesse acadêmico foi centrada na descolonização e no auge da teoria da modernidade, e a segunda onda, no início dos anos 90, foi movida “[...] pela frustração em muitos países do Terceiro Mundo, pelo colapso da União Soviética e pelo aumento da preocupação da comunidade internacional de desenvolvimento em relação aos efeitos danosos da corrupção”⁵ (FARRALES, 2005, p. 5, tradução nossa).

Em muitos países do chamado “Terceiro Mundo”⁶ e agora denominados “países em desenvolvimento”, a adoção das reformas institucionais amplas e de enfrentamento à corrupção (democracia, abertura econômica, regras e instituições democráticas e liberais) não atendeu às expectativas de mitigação do problema (JUDGE; MCNATT; XU, 2010; ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018). Também no início de 1990, com o colapso da União Soviética e com a abertura das economias do leste europeu, a transição da propriedade pública dos meios de produção para os agentes privados despertou o interesse na temática (FARRALES, 2005; ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018).

Há, portanto, nessa abordagem do fenômeno da corrupção sobre o prisma do relacionamento, entre partes privadas e um oficial do estado, uma indicação, mesmo que indiretamente, de uma opção ideológica do recorte centrada na relação entre o espaço público estatal e o espaço privado, perpassando pela noção de modernização, em que a adoção de instituições de países desenvolvidos, notadamente as do capitalismo norte-americano, tornaria as instituições políticas e burocráticas mais ágeis e eficientes, com menos incentivo às práticas corruptivas (ROBL FILHO; GARCIA JÚNIOR, 2018).

Nesse ponto, é possível associar que há uma clara influência da abordagem economicista acerca do fenômeno da corrupção remetendo a um diálogo com as análises de autores que indicam uma forte influência de uma racionalidade neoliberal (BROWN, 2021; CHAMAYOU, 2020; DARDOT; LAVAL, 2019), no qual a organização da vida social, e não só de economia, carrega em si um ideário de como devem se comportar as pessoas, as empresas e os governos, a partir da crença de que a competição livre entre particulares traria equilíbrio à sociedade.

Essa ideia posiciona e reposiciona atores institucionais de acordo com essa lógica, tendo o Estado papel central na organização e manutenção dos princípios da concorrência (CHAMAYOU, 2020) e na modelagem de seus órgãos na característica

⁵ Citação original: “[...] by frustration in many Third World countries, by the collapse of the Soviet Union and by increasing concern in the international development community regarding the harmful effects of corruption”.

⁶ Conceito cunhado por Alfred Sauvy, em um artigo de jornal de 1952, relativo ao conjunto de países não alinhados no mundo da Guerra Fria, passando a indicar o conjunto grande de países pobres de características das mais diversas, porém com traços de subdesenvolvimento muito similares (LE MOS, 1999).

empresarial/gerencial, visando a “[...] criar situações de concorrência que supostamente privilegiamos mais ‘aptos’ e os mais fortes e a adaptar os indivíduos à competição, considerada a fonte de todos os benefícios” (DARDOT; LAVAL, 2019, p. 288). Essa racionalidade, portanto, também influenciaria fortemente o modo de como se estrutura o combate à corrupção (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020).

Prosseguindo, é importante destacar, no que se refere ao Brasil, a advertência que fazem Avritzer e Filgueiras (2011) quanto ao modo como o tema tem um tratamento equivocado no País, exortando uma desnaturalização de determinadas ideias muito arraigadas de que a corrupção seria algo inerente à formação do brasileiro e do Estado brasileiro, sendo que essa naturalização do fenômeno desagua em uma discussão muito moralista e pouco racional, além de danosa à institucionalidade democrática, uma vez que só uma ruptura cultural e histórica levaria à possibilidade de superação do problema (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 9). Essa advertência é inclusive feita de forma mais incisiva por Souza (2015), que aponta a centralização do debate da corrupção, de viés cultural, como uma verdadeira cortina de fumaça sobre o que considera corrupção real, aquela praticada nos mercados financeiros internacionais.

Por conseguinte, realizado esse percurso crítico de como é possível enxergar o fenômeno da corrupção, que é multifacetado e comporta recortes epistemológicos e normativos segmentados e que não deriva necessariamente de uma condição cultural específica de um povo ou de uma nação, passe-se agora à análise da improbidade administrativa nesse contexto.

Com efeito, com relação ao objeto da presente pesquisa, a improbidade administrativa, essa modalidade de categorização e normatização do fenômeno social da corrupção necessita da relação com um agente público, e é por isso que também pode ser denominada como “corrupção administrativa” (AGRA, 2017, p. 58), por sempre exigir para sua ocorrência uma ação ou omissão de um agente público.

A correlação entre improbidade administrativa e corrupção é, portanto, umbilical, mas segmentada ao campo da esfera pública em relação às transações com as contrapartes, privadas ou não. É tanto uma ferramenta de controle social dos agentes públicos como também uma face do controle interno próprio da administração pública.

A improbidade administrativa, com matriz constitucional definida no art. 37, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), foi criada com o intuito de aprimorar o controle sobre a gestão da administração pública. Seria, inclusive, uma resposta a uma alegada desconfiança na referida administração (MAEJIMA, 2019, p. 219). Há uma ligação entre essa priorização de controle ético/funcional da administração com a ideia e a noção geral de um direito fundamental ao desenvolvimento com um bom uso dos recursos públicos (OSÓRIO, 2011, p. 45). Além disso, a existência dessas regras normativas de governança na gestão da coisa pública permitiria identificar os atos definidos como improbidade com a possibilidade de uma punição mais eficiente no campo cível.

A improbidade administrativa enquanto categoria jurídica normativa indica a tentativa de criação de um ambiente ético e funcionalista (no sentido de eficiência no uso dos recursos públicos), cujos objetivos principais são evitar desvios de condutas no âmbito da administração pública com a previsão de punição dos atos identificados como de improbidade muito conectados a uma noção geral de desonestidade.

Como o alcance da Lei de Improbidade abarca inclusive os oficiais de Estado eleitos para mandatos políticos, essa dimensão de controle é ampliada para além do mero controle interno das burocracias profissionais, atingindo toda a gestão pública (OSÓRIO, 2011, p. 172-173), fazendo com que haja muita incidência da legislação da improbidade administrativa nas administrações municipais, como confirmado pelos dados coletados e expostos no próximo capítulo deste estudo.

A Lei n. 8.429/1992 criou uma espécie de lei geral da improbidade administrativa (OSÓRIO, 2011, p. 157) em face do comando do art. 37, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988a), tendo havido, durante esses 29 anos de uso, um debate judicial e doutrinário sob o campo de incidência da norma e seus tipos de improbidade, considerando,

na maioria das vezes, os pedidos condenatórios demasiadamente amplos e genéricos, sem preceitos, mas objetivos quanto à sua incidência (MEZZAROBBA; DIAS; FERREIRA, 2019, p. 2-3), sendo que isso “[...] agigantou o âmbito de aplicação da LIA e da discricionariedade dos atores do sistema anticorrupção, acarretando a possibilidade de aplicação de sanções às mais diversas condutas, independente da diferença da gravidade entre elas” (SOUZA, 2019, p. 109-110).

Aqui é importante destacar esse marco normativo e conceitual da improbidade, existindo um forte debate na dogmática jurídica para entender se, sob o campo de incidência da improbidade administrativa, estaria uma tentativa de controlar e penalizar apenas atos desonestos e intencionais praticados no âmbito da administração pública ou se estariam também incluídos atos de má gestão extremamente graves que atrairiam sua incidência, inclusive culposos. A punição da imperícia, da negligência e da imprudência, que são elementos da conduta subjetiva culposa, cuja fonte maior é o direito penal, é tida como demasiadamente alargada, e que, por isso, permitiria à Lei de Improbidade Administrativa ser uma aferidora da boa gestão pública, fugindo ao seu caráter primordial de punição de atos desonestos (NEISSER, 2019).

Osório (2011, p. 76), em sua teoria da improbidade administrativa, inclui especificamente a ideia geral de má gestão pública como justamente o fator de fundamento constitucional relevante para essa legislação da improbidade:

[...] pretendemos defender a inserção da improbidade como espécie de má gestão pública no direito brasileiro, comportando modalidades dolosas e culposas. Esse é o caminho que entendemos necessário à percepção da improbidade *in concreto*, como categoria ético-normativa que abriga, ou pode abrigar, fenômenos de grave desonestidade funcional ou grave ineficiência funcional dos agentes públicos.

E essa noção, muito atrelada ao conceito da moralidade administrativa enquanto princípio vetor da normatização infraconstitucional (OSÓRIO, 2011, p. 80), foi aplicada nos últimos anos pela administração pública e pelos tribunais, com alguns temperamentos jurisprudenciais. De fato, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) criou uma categoria de avaliação de elemento subjetivo do autor do ato, a da culpa grave⁷, que poderia levar à condenação por improbidade administrativa além das condutas intencionais, as chamadas “dolosas”, afastando condenações por “culpa simples”, atos que, apesar de serem irregulares, não seriam qualificadamente reprovados enquanto improbidade.

Tem-se, então, a improbidade administrativa como uma face da corrupção administrativa atrelada aos atos da administração pública, tanto da burocracia profissional como dos detentores de mandato, com forte vinculação à noção geral de moralidade administrativa e do subsequente direito a uma boa administração. Qualquer conduta, omissiva ou comissiva, que viole o conceito de probidade definido na lei é passível de responsabilização.

⁷ É firme o entendimento do STJ no sentido de que, “[...] para a configuração da conduta como ímproba, tipificada pelo art. 11 da Lei 8.429/92 – violação de princípio da administração, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, por outro lado, torna-se despicenda a demonstração de danos ao erário” (STJ, AgInt nos EAREsp 262.290/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, j. 10/08/2016, DJe 17/08/2016, p. 1). Também é pacífico nesta Corte a orientação no sentido de que “[...] o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico” (STJ, REsp 951.389/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, j. 06/06/2010, DJe 04/05/2011, p. 1).

A divisão entre o que se considerou atos de improbidade pela Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992) se deu em três grandes conjuntos de atos: os que geram enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), os que geram danos ao erário (art. 10) e os que violam os princípios constitucionais (art. 11). Os atos do art. 9º da mencionada lei são aqueles que mais se assemelham ao conceito geral de corrupção já destacado no início deste estudo, como o previsto no inciso I do referido dispositivo:

[...] receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público. (BRASIL, 1992, não paginado).

Os tipos previstos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 visam a reprimir os atos que causam prejuízo ao erário, e os do art. 11 buscam reprimir aquelas ações ou omissões que por sua gravidade atentem e violam os princípios constitucionais. Na verificação do cometimento desses atos, após a instrução de um processo judicial, o agente público e o eventual terceiro, inclusive particular que concorre com o ato, serão condenados na forma da previsão do art. 12, devendo, em regra, devolver o valor obtido ilicitamente, bem como reparar o dano ao erário cometido, com acréscimos eventuais de multas, perda da função pública, proibição de contratação com o poder público e suspensão dos direitos políticos (BRASIL, 1992).

Até 25 de outubro de 2021, esse era em linhas gerais o marco regulatório da improbidade administrativa, tendo sido sob essas regras que os processos da amostra da presente pesquisa e indicados no capítulo seguinte foram propostos ao Judiciário, sendo certo que as análises empreendidas naquele capítulo consideraram o texto legal então vigente.

Ocorre que, na referida data de 25 de outubro de 2021, a maior mudança nos últimos 29 anos da vigência da Lei de Improbidade foi realizada pela Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021b) com amplas e profundas alterações no modo como se vê e se pretende abordar o tema na vida institucional do País. Envolve em muita polêmica⁸ a nova legislação atendeu de fato a uma demanda por mais clareza e menos generalizações dos chamados “atos de improbidade”, com foco na punição de atos intencionais desonestos e retirada da modalidade culposa (FERREIRA, 2019; MARTINS, 2022; MEZZAROBIA; DIAS; FERREIRA, 2019), porém parte importante dos atores que trabalham notadamente no controle, entendeu que as mudanças foram muito além do que seria necessário para equalizar alguns dos problemas já identificados na redação original da lei (BRASIL, 2021b; PINHEIRO; ZIESEMER, 2021).

A despeito de esta alteração ser recente, há muita mobilização no debate acadêmico e na análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, como é destacado no capítulo seguinte. De fato, são visíveis os possíveis reflexos práticos que a nova

⁸ “Atendendo a um clamor político, especialmente de prefeitos e administradores municipais que se viam literalmente sob a ameaça de qualquer ato administrativo ser considerado pelo Ministério Público como ímprobo e, portanto, sujeito às inúmeras sanções respectivas, o Congresso Nacional resolveu alterar profundamente a LIA. É certo, todavia, que aproveitou a oportunidade legislativa da necessária mudança e aprimoramento técnico da lei para também incluir algumas vantagens para a classe política em geral. A nova lei agradou a classe política e desagradou o Ministério Público. Quanto à sociedade só o tempo dirá. O artigo não é político, mas a lei foi feita por políticos. Fica, então, o registro.” (BRAGA, 2022, não paginado).

legislação causou e vem causando sobre os processos ajuizados e os que ainda serão propostos, sendo certo que haverá uma diminuição significativa das ações propostas⁹.

A referida lei teve um clamor de aprovação muito forte no âmbito da classe política e em muitos estudiosos do direito administrativo que viam exageros na atuação dos órgãos de aplicação da lei, em especial o Ministério Público (GERBER; OLIVEIRA, 2021). Com relação especificamente à Advocacia Pública, houve uma dura alteração retirando a possibilidade de a fazenda pública propor a referida ação, que foi enfrentada na ação direta de inconstitucionalidade citada na nota de rodapé 21 com liminar já deferida pelo STF, restaurando a legitimidade da fazenda pública para o ajuizamento da ação.

Esse, portanto, é o marco regulatório desse regime de enfrentamento da corrupção administrativa que, no Brasil, adotou a terminologia de improbidade administrativa e que, não obstante as recentes alterações promovidas, detém em seu núcleo a capitulação de ações e omissões tidas como desonestas na administração pública. Sua ferramenta de aplicação é basicamente a propositura de ação para obtenção da sanção judicial e seus efeitos decorrentes.

O presente tópico busca identificar a improbidade administrativa no contexto geral da temática da corrupção e, em particular, em relação aos atos cometidos por agentes da gestão pública, seja no âmbito decisório ou burocrático. Percebe-se que o Brasil, desde a Constituição de 1988, criou regramentos normativos, como a Lei de Improbidade, no sentido de oferecer um caminho e um plano institucional para o enfrentamento do problema da desonestidade e da má gestão no que se refere à administração pública. Esse caminho aloca muita força no uso do controle repressivo via atuação do Judiciário e dialoga com uma perspectiva de enfrentamento do tema a partir de viés de punição.

É possível perceber então que essa escolha passa pelo entendimento de que seguir determinados percursos verificados nas experiências internacionais e que eventualmente obtiveram sucesso seria um possível caminho para o enfrentamento do tema no Brasil, e isso inclusive dialoga com uma perspectiva de modelo ideal de governança pública. É o que se analisa a seguir.

3. A institucionalização enquanto racionalidade do enfrentamento da corrupção

No presente item, pretende-se discutir como os estudos do fenômeno da corrupção fizeram a análise, a partir de uma série de parâmetros que centram seus sentidos em perspectivas econômicas, político/legais e sociocultural (JUDGE; MCNATT; XU, 2010). É preciso entender como isso ajudou a construir a ideia de que um conjunto de medidas, em regra, centradas na ação de instituições, poderia servir como guia para o enfrentamento do problema, estabelecendo-se modelos ideais de governança pública, notadamente na disciplina das relações econômicas entre Estado e particulares, e como isso é fortemente influenciado por um pensamento de modelo de organização estatal identificado com um modelo de democracia neoliberal.

Desde os anos de 1990 (BARBOSA, 2019), pesquisas tentam medir e aferir a percepção da corrupção, a partir dos relatos dos cidadãos, de agentes econômicos e de instituições como institutos de pesquisa e universidades (TREISMAN, 2000), não sem serem alvo de desconfiança sobre a precisão dessa medida em relação à experiência concreta da corrupção (ABRAMO, 2005). Judge, McNatt e Xu (2010) identificaram mais de 50 estudos entre 1995 e 2006, cuja metodologia passava pela análise empírica de índices de corrupção,

⁹ De forma muito pontual, destaca-se a mudança central de eixo da Lei de Improbidade que agora somente pune atos intencionais específicos, sequer admitindo o dolo genérico até então sedimentado na jurisprudência e doutrina (AGRA, 2017, p. 122), eliminando a modalidade culposa então prevista no art. 10 do texto original, bem como o fechamento dos tipos da improbidade do art. 11, com diminuição das hipóteses de aplicação.

tanto da Transparência Internacional¹⁰ do Banco Mundial¹¹ como de outros, e por sua correlação com uma série de hipóteses de comparação *cross country*.

Esses estudos sugerem que a corrupção pode explicar algumas das deficiências na execução de políticas públicas em países, em especial naqueles em desenvolvimento, favorecendo assim uma má alocação dos recursos públicos e impedindo o desenvolvimento (CAMPOS; PEREIRA, 2016; MARIN, 2019; MAURO, 1995, 2002). Assim, estudiosos vêm tentando explicar as diferenças de níveis de percepção de corrupção entre países diferentes e como isso pode ajudar na implementação de um planejamento para enfrentamento do problema baseada em uma perspectiva muito econômica (FARRALES, 2005; JUDGE; MCNATT; XU, 2010; SVENSSON, 2005; TREISMAN, 2000, 2007).

É importante ressaltar que as pesquisas de percepção de corrupção, notadamente a da Transparência Internacional (GARCIA, 2022, p. 130), ainda carecem de dados empíricos sobre a experiência concreta do fenômeno, limitando sua dimensão (ABRAMO, 2005; TREISMAN, 2000), sendo certo que existem iniciativas de criação de índices baseados em outros parâmetros, como, por exemplo, preços de contratos públicos e dados de órgão de controle (GARCIA, 2022, p. 130).

Não obstante essas ressalvas, uma série de correlações complexas, porém identificáveis, busca explicar algumas das causas e condicionantes do fenômeno corrupção, a partir das pesquisas de percepção. Eis alguns dos motivos: a diferença entre regime autoritário e democrático, por exemplo, sendo o segundo mais propício a um controle social da corrupção mediante a punição pelo eleitor do candidato tido como corrupto (ABRAMO, 2005; BATISTA; MARQUES, 2012; TREISMAN, 2000, 2007); a relação entre federalismo e presidencialismo como fator de maior percepção de corrupção do que, por exemplo, parlamentarismo (BATISTA; MARQUES, 2012; TREISMAN, 2000); a existência de um nível de competição liberal mais qualificada e aberta no comércio; o tamanho dos governos (PAIVA; RIBEIRO; GOMES, 2021); e a herança colonial (TREISMAN, 2000, 2007).

É possível identificar, portanto, uma verificação da literatura da ciência política de que a adoção de determinados percursos normativos e institucionais tendem a gerar sociedades com menos percepção de corrupção, mesmo ciente que essa verificação de percepção não representa necessariamente a experiência concreta da corrupção (ABRAMO, 2005; FILGUEIRAS, 2009), mas que se tornam relevante diante da ausência de dados mais consistentes sobre a experiência social da corrupção (TREISMAN, 2007).

Treisman (2000) ofereceu algumas perspectivas à pergunta base do seu problema de pesquisa, que era: por que a corrupção é percebida em maior quantidade em alguns países do que em outros? Por meio da sua metodologia e da sua análise sobre um conjunto de pesquisas de percepção de corrupção, o autor sustenta que os países com tradições protestantes e com aplicação de leis britânicas, com economias mais desenvolvidas e com maiores níveis de importações, são percebidos como menos corruptos. O atual grau de democracia não seria significativo para tal percepção, a despeito de que uma longa exposição ao regime democrático traria uma menor percepção de corrupção.

Essa metodologia de verificação da influência desses parâmetros no grau de percepção da corrupção também foi aplicada por Svensson (2005), numa tentativa de indicar características comuns aos países com alto grau de corrupção, e por Judge, McNatt

¹⁰ “O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 e 100.” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [2022], não paginado).

¹¹ O Banco Mundial utiliza o indicador *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) para avaliar a qualidade da atual política e estrutura institucional de um país, apontando o quanto essa estrutura é capaz de promover a redução da pobreza, o crescimento sustentável e o uso efetivo de assistência ao desenvolvimento. Os critérios utilizados por esse indicador foram agrupados em quatro grupos: gestão econômica; políticas estruturais; políticas de inclusão social e equidade; e administração e instituições do setor público. Para cada critério, os países são classificados em uma escala de 1 (baixa) a 6 (alta) (WORLD BANK, 2021).

e Xu (2010), avaliando como essas metodologias foram aplicadas, tendo como base os principais índices de medição de percepção do fenômeno.

A metodologia consistia, resumidamente, em testar hipóteses teóricas pré-estabelecidas, como a longa exposição ao regime democrático, e medir o impacto dessas hipóteses nos índices de percepção catalogados com uso de regressão linear e outros parâmetros técnicos (BARBOSA, 2019). Foram feitas sete hipóteses e testadas com os índices de percepção catalogados. As hipóteses variavam de “[...] a efetividade do sistema legal será maior – e por isso corrupção será menor – em países com sistema legal da *common law*”¹² à “[...] corrupção será menor em países democráticos e naqueles com imprensa livre e associações cívicas mais vigorosas”¹³ (TREISMAN, 2000, p. 405, tradução nossa).

Revisitando as premissas publicadas no ano 2000, em novo estudo de 2007, com novos dados em mãos, Treisman (2007, p. 241, tradução nossa) afirma que

[...] estados são percebidos como menos corruptos pelas pessoas de negócio e seus cidadãos se eles são altamente desenvolvidos, possuem democracia liberais longamente estabelecidas, com imprensa escrita amplamente livre, uma alta participação de mulheres no governo e um longo registro de abertura comercial internacional.¹⁴

De outro lado, países que dependem de exportações de combustíveis, com muita regulação nos negócios, e que sofrem com uma inflação descontrolada seriam percebidos como mais corruptos (TREISMAN, 2007, p. 241).

É importante destacar que Treisman (2000, 2007), em seus estudos, ressalva as limitações metodológicas das análises, destacando a possibilidade de vieses e da impossibilidade de correlacionar a percepção de corrupção das pesquisas com a experiência concreta de um pedido de propina feito por um agente público, por exemplo (TREISMAN, 2007). Todavia, seu estudo de 2007 indica a melhoria das pesquisas ao longo do tempo, com a criação e uma consistente base de dados nos anos seguintes que tiveram sua continuidade, notadamente o índice da Transparência Internacional.

Essas pesquisas de percepção, portanto, influenciam efetivamente na vida das pessoas e dos países, principalmente daqueles que necessitam de ajuda do exterior, eis que condicionam as quantidades e qualidades desse apoio internacional, incluindo financiamentos de bancos internacionais de fomento, além de guiarem o debate sobre o tema (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020).

Pesquisas como a de Treisman são parte do que se pode chamar de primeira moderna geração de pesquisas comparadas sobre corrupção, que “[...] foi em larga medida possibilitada pelo advento de índices internacionais de corrupção criados a partir de meados dos anos 90” (BARBOSA, 2019, p. 28).

A partir dessas premissas e da inserção do Brasil em fóruns internacionais sobre a matéria, sendo a mais importante a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (NAÇÕES UNIDAS, 2003), o País vem adotando, pelo menos desde o final dos anos 90, uma série de medidas que tentam aproximar a experiência brasileira daquelas tidas como bem-

¹² Citação original: “[...] *effectiveness of the legal system will be greater – and hence corruption lower – in countries with common law systems*”.

¹³ Citação original: “[...] *corruption will be lower in democratic countries and those with a freer press and more vigorous civic associations*”.

¹⁴ Citação original: “[...] *states are perceived by business people and their citizens to be less corrupt if they are highly developed, long-established liberal democracies, with a free and widely read press, a high share of women in government, and a long record of openness*”.

sucedidas em percepção de corrupção, numa clara tentativa de realizar um *catch-up*¹⁵ em relação a essas medidas, no intuito de obter resultados semelhantes.

De fato, desde o início dos anos 1990, e principalmente durante década de 2000, o Brasil vem adotando no plano administrativo e normativo parte do receituário internacional de como endereçar o enfretamento da corrupção, notadamente pelos mecanismos de aplicação ostensiva da lei. Avritzer e Filgueiras (2011, p. 26) detalham bem essa escolha pelo controle repressivo judicial do tema destacando a edição de mais de 51 leis aprovadas pela casa legislativa nacional e sancionadas pelos presidentes, sendo que dessas 65% referiam-se ao que ele chama de “controle administrativo-burocrático”, e 27% ao “controle judicial”.

Em breve artigo, Nogueira e Almeida (2021) destacam igualmente outra série de documentos normativos, sendo que em muitos destes havia a justificativa da adesão do Brasil aos tratados internacionais, e como isso levava à necessidade de implantar esse conjunto de documentos legais.

Percebe-se, assim, que existe uma estratégia de como enfrentar o problema da corrupção, que envolve em grande parte a crença no fortalecimento de instituições de aplicação da lei (independência, orçamento previsível e estabilidade da força de trabalho), bem como a criação de leis que punam efetivamente os atos de corrupção e que criem ambientes regulatórios mais estáveis e previsíveis para o relacionamento entre particulares e o Estado, com técnicas da ciência administrativa, como, por exemplo, a governança. Pereira (2005, p. 15) destaca esses aspectos com o acréscimo de uma necessária reforma do Estado:

Concluimos, assim, que a elevação do controle social sobre os governantes no país está exigindo um aprofundamento da reforma do Estado, por meio de medidas legislativas e de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e no controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e, de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção.

É importante destacar que essa normatização internacional sobre o tema dialoga diretamente com um modelo de Estado e de sociedade neoliberais, que vem sendo trabalhado desde os anos de 1930, enquanto projeto de releitura do liberalismo clássico. Esse modelo foi muito bem identificado por Dardot e Laval (2016), Wendy Brown (2021) e Grégoire Chamayou (2020), em que são apontados traços muito característicos de autoritarismo, demofobia e emprego do Estado e do direito e da internacionalização dessas regras, para assegurar um modelo de sociedade que privilegia a competição de mercado livre sem interferências, ou com a menor possível, principalmente em temas não econômicos.

Boa parte dessas instituições, voltadas a combater o fenômeno da corrupção, foi criada a partir desses consensos internacionais. De modo muito especial, elas dialogam com essa racionalidade estruturante e acabam se impondo enquanto institucionalidade.

Feito esse destaque que remete a um projeto de estruturação institucional que atende aos comandos de uma racionalidade neoliberal, é possível então identificar o interesse do estudo dos efeitos das instituições no comportamento social e, em especial, da corrupção. De fato, os estudiosos do institucionalismo passaram a indicar uma nova abordagem teórica do tema do enfrentamento do fenômeno corrupção. Batista e Marques (2012, p. 9) destacam que

¹⁵ Segundo Avritzer (2019, p. 79), a teoria do *catch-up* envolveria em trazer condições políticas exitosas em relação às medidas de desenvolvimento em um país para que sejam transpostas para outros, tendo ancoragem empírica nos casos da Alemanha e do Japão.

Mais recentemente, as instituições foram incluídas no debate. O neo institucionalismo abandonou o legalismo do institucionalismo antigo e incorporou dimensões de racionalidade e história para explicar como as instituições podem incentivar ou constranger determinados comportamentos.

As teorias neo-institucionais tendem a ter uma aproximação com as percepções economicistas dos fenômenos sociais e da corrupção em especial, sendo que o cerne dessas teorias está na dualidade do movimento da ação política e em saber qual é o papel das instituições nesse contexto (HALL; TAYLOR, 2003).

Há, portanto, um campo de pesquisa que encontra forte correlação entre os desenhos das organizações administrativas do Estado e como esse *design* institucional favorece ou não comportamentos corruptos e sua percepção pelo conjunto da sociedade. Esse farto volume de evidências entre a associação de instituições e o comportamento da ação humana, socialmente falando, é advogado por um conjunto de agentes, e até da academia, como sendo um caminho muito racional para que se adotem as experiências consideradas exitosas nos países em que o problema se apresenta mais evidente.

Se há evidência de que, por exemplo, a adoção de um sistema parlamentarista gera menos percepção de corrupção, ou que uma abertura comercial internacional mais agressiva implica em uma potencial redução da percepção de corrupção, ou que uma longa exposição à democracia liberal favorece essa redução, passa a ser muito recomendado que se criem condições para reformas de adoção dessas medidas naqueles países que percebem o problema de forma mais aguda, e que não possuem esses mecanismos normativos e institucionais.

É importante pontuar que os dados apurados na presente pesquisa e destacados no capítulo seguinte, em torno da criação de uma organização administrativa para ampliar a persecução dos atos de improbidade, via ajuizamento de centenas de ações de improbidade, vai ao encontro dessa estratégia de incrementar a confiabilidade do ambiente legal e institucional, em seu aspecto punitivo e potencialmente dissuasório no enfrentamento do tema, a partir do reforço da aplicação da lei.

Particularmente, com relação à América Latina, houve e há ainda essa tentativa muito verificável, desde às grandes reformas dos Estados a partir da década de 1990, de adotar parâmetros de governança estatal de enfrentamento das mais diversas situações com regras definidas ou pelo menos sugeridas pelo Consenso de Washington (1989) (RAMOS; PINHEIRO, 2019).

Isso claramente atende a um projeto de matriz neoliberal, cuja vertente relativa ao combate à corrupção reflete muito a transnacionalização do enfrentamento do fenômeno e a clara mudança do eixo da corrupção para a esfera do governo, muito em função da influência norte-americana em razão das regras estipuladas na política anticorrupção da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA)¹⁶, como bem apontam Gloeckner e Silveira (2020, p. 21):

Com a substituição da corporação corrupta pelo “país corrupto”, e do agente público corrupto pelo “político corrupto”, a corrupção passou a ser um problema do governo. E, em sendo assim, diminuir-se as oportunidades para o agir corrupto (um modelo de prevenção ambiental, que possui larga tradição na sociologia da Escola de Chicago) equivaleria a reduzir as atividades governamentais. À vista disso, resta cristalina a forte conexão entre neoliberalismo e o surgimento das campanhas ou cruzadas anticorrupção.

Abertura comercial e financeira, reforma das instituições, privatizações das participações econômicas estatais, adoção de políticas monetárias padrões, independência da autoridade monetária, entre outras séries de medidas foram e seguem implementadas e defendidas nos países da América Latina, em especial o Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998). Essas medidas teriam o propósito de alcançar mais segurança e confiabilidade para um melhor ambiente concorrencial para os fluxos de capitais, tanto nacionais como internacionais, que teoricamente traria mais desenvolvimento, com a alocação de recursos

¹⁶ Legislação norte-americana criada em 1977 para combater subornos transnacionais (THE UNITED STATES, 2017).

de modo mais eficiente em uma série de projetos necessários que mitiguem os possíveis atos de desvio ou mau uso, partindo sempre da lógica que a corrupção deriva necessariamente de uma falha estatal (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020). Isso passa uma clara mensagem de que a eficiência seria uma “característica marcante” apenas do mercado, como se nesse não houvesse fraudes (SOUZA, 2019).

Isso é muito derivado da abordagem economicista do fenômeno da corrupção, ignorando outros fatores da realidade material concreta, cuja advertência de Arvitzter e Filgueiras (2011, p. 13) merece destaque:

No entanto, a abordagem economicista ignora uma segunda questão que tem importância fundamental: o enfraquecimento do Estado provocado pela introdução acrítica do liberalismo no mundo em desenvolvimento, isto é, a maneira como o assim chamado neoliberalismo foi introduzido no mundo em desenvolvimento [...] gerou um privatismo predatório diretamente ligado aos casos de corrupção. É o que ocorreu no processo de privatizações na Rússia, quando do fim da antiga União Soviética, ou na América Latina, ao longo da década de 1990 [...]. Esses processos de privatizações ocorreram, muitas vezes, de forma que diminuísse a publicidade, favorecendo grupos transnacionais e grupos empresariais.

O Poder Judiciário também passou por esse escrutínio, já que não oferecia boas respostas às inúmeras demandas sociais, comerciais e de segurança pública que reclamavam por mais previsibilidade, confiabilidade e agilidade (RAMOS; PINHEIRO, 2019).

Diante disso e das inúmeras transformações que o Estado brasileiro em particular adotou desde os anos 1990, era de se esperar uma melhoria nos índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional, inclusive com os efeitos midiáticos das grandes operações de combate à corrupção dos anos de 2014-2016, todavia, a evolução da pontuação brasileira no referido índice não indica isso.

De fato, desde o início da coleta dos dados, o Brasil teve um acréscimo de 11 pontos do índice de percepção de corrupção, sendo que quanto maior a pontuação, menor é a percepção da corrupção. O maior salto foi de meados de 1995 ao início de 2000, depois do final de 2005 a meados de 2009 a 2012, sendo que, após esse período, o índice estabilizou com viés de baixa.

Sem nenhuma pretensão de fazer correlações exatas sobre o tema, verifica-se que o aumento da melhoria do índice se deu depois de 1995, período em que o Brasil experimentou o crescimento econômico após a adoção do Plano Real, e no período após 2005 até 2012, no qual o País obteve considerável crescimento econômico, mesmo com o advento da crise de 2008 (SACRAMENTO; PINHO, 2018).

É possível associar outros índices de percepção da melhoria do desenvolvimento do País com correlação com a melhoria da percepção da corrupção, como, por exemplo, a evolução do produto interno bruto (PIB) *per capita* nos períodos, o índice de Gini e o próprio índice de desenvolvimento humano (IDH) (NASCIMENTO, 2018, p. 17). É curioso destacar que a exposição midiática de grandes operações de combate à corrupção, principalmente a Lava Jato, não causou efeito na melhoria dos índices de percepção de corrupção, ao contrário, como mostram os índices da Transparência Internacional, houve declínio da pontuação do Brasil desde 2012. Esse efeito pode estar associado ao modo midiático como foi comunicado o escândalo (SILVA JUNIOR; VALADARES; MACEDO, 2019, p. 162). Há de se considerar também as limitações que o enfrentamento judicial tem na percepção cotidiana da corrupção, considerando a forte desconfiança no sistema judicial (RAMOS *et al.*, 2021).

Não se pode desconsiderar que as melhorias institucionais, notadamente de criação de leis de enfrentamento aos atos de corrupção, da adesão do Brasil às convenções internacionais do tema, de leis de acesso à transparência e de fortalecimento de instituições de enfrentamento do tema, não tenham influenciado nessa pequena melhoria verificada

desde 1995. Porém, isso não tem levado o País a índices de percepção compatível com os países da região e muito menos com aqueles que frequentam o topo da lista.

Os recentes avanços de aplicação da lei - mesmo reconhecendo os excessos institucionais e o uso político do discurso “anticorrupção” –, demonstram a insuficiência dessas medidas para melhoria do cenário, pelo menos o cenário da percepção.

Como destacado por Gloeckner e Silveira (2020), é possível associar esse modelo de cruzada, ou mesmo estratégia anticorrupção, com aspectos da chamada “racionalidade neoliberal”. De fato, Dardot e Laval (2016) constroem uma espécie de genealogia do neoliberalismo, apresentando este como uma racionalidade no sentido de guiar as ações dos governos das pessoas e das empresas a partir de uma perspectiva da competição livre e desregulada dos mercados. Nesse sentido, o Estado aparece como um guardião do “direito privado”, sendo que a questão em voga não é de interferência ou não do Estado na sociedade, mas sim sobre “[...] qual deve ser a natureza de suas intervenções” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 158).

Dessa maneira, torna-se possível identificar a “virada de chave” (GLOECKNER; SILVEIRA, 2020) do enfrentamento da corrupção pela perspectiva do abuso do poder público para uma obtenção de vantagem privada, relacionando de forma muito direta o fenômeno com o governo estatal. Assim ficou muito fácil em função dessa associação “natural” defender que a eliminação da corrupção passa pela necessária diminuição do governo (BECKER, 1995) ou, de uma forma mais branda, com sua “empresarialização”, que traria maior eficiência na gestão do setor público que passou a ser um ponto relevante na agenda dos organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na defesa da governança, como muito bem destacam Dardot e Laval (2016, p. 288):

A extensão do campo da “governança”, portanto, não é apenas uma trama de relações múltiplas com atores não estatais ou simplesmente o sinal do declínio do Estado-nação, ela significa, mais profundamente, uma mudança do “formato” e do papel do Estado, que é visto agora como uma empresa a serviço das empresas. É, sem dúvida, nessa transformação do Estado que se pode aprender melhor a nova articulação entre a norma mundial da concorrência e arte neoliberal de governa os indivíduos.

Os dados colocados acima, todavia, sugerem, de forma muito preliminar, que esse enfrentamento institucionalista de viés repressivo parece não ter alcançado o êxito prometido, talvez por ter um foco muito centrado na penalização e no controle judicial (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011), sem endereçar questões profundas relativas ao desenvolvimento social, com minoração das desigualdades estruturais do país. No item a seguir realiza-se esse diálogo teórico crítico a partir dessa perspectiva.

4. As limitações do enfrentamento “institucionalista” diante das contradições socioeconômicas no Brasil e na América Latina

No presente item desse capítulo, debate-se sobre os possíveis motivos pelos quais o enfrentamento dito institucionalista do fenômeno da corrupção, centrado prioritariamente na aplicação da lei, por um aparato de instituições, apresenta claras limitações diante das profundas contradições socioeconômicas do Brasil em especial e da América Latina.

Pode-se chamar de “enfrentamento institucionalista do fenômeno corrupção”, para fins desta pesquisa, o entendimento de que a criação de um conjunto de instituições, normas legais e organizações administrativas levariam a uma melhoria na percepção da sociedade em relação ao fenômeno da corrupção. Isso se daria pelo fato de que existem indicações de que a adoção desse pacote institucional levaria fatalmente a essa melhor avaliação, sendo que especialmente haveria uma predileção para criação de regras e instituições de controle repressivo (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Isso faria parte de uma racionalidade governamental de que há um conjunto de regras que, caso adotadas, tenderiam a minorar o problema, principalmente para criação de

um ambiente de competição de mercado mais transparente e sujeito às suas regras, fazendo com que fossem eliminados ou mitigados estímulos às capturas patrimonialistas e corruptivas (MAURO, 2002; ROSE-ACKERMAN, 2002).

Haveria, nesse contexto, evidências técnicas de que a adoção de algumas medidas – como, por exemplo, a diminuição do Estado e a abertura comercial com a melhoria do ambiente concorrencial, trazendo um ambiente econômico mais competitivo, em que os únicos incentivos e estímulos para obtenção dos contratos seria a competição livre e eficiente, eliminando as relações de proximidade com os agentes do Estado e a vantagem advinda na corrupção – levaria a uma melhor percepção da corrupção pela sociedade.

Toda a estruturação de uma série de medidas, inclusive as pesquisadas no presente trabalho, relativas à adoção de um projeto de fomento do ajuizamento de ações de improbidade, com claro propósito de ampliar a aplicação da lei e incutir nos agentes públicos a certeza de que pelo menos seriam acionados em caso de cometimento desses atos, caminha nesse propósito de incremento do arsenal institucional, em especial repressivo, como modelo de reforço das condutas sociais, e mesmo de percepção coletiva dessas condutas.

Verifica-se igualmente que, desde a redemocratização de 1988, o Brasil vem adotando medidas de criação de um ambiente institucional para desestimular atos de corrupção, promovendo o estímulo à sindicabilidade e responsabilização dos agentes públicos (AVRITZER, 2016). Foi possível constatar avanços dessas medidas, inclusive atestando que houve uma pequena evolução do principal índice de percepção da corrupção elaborado pela Transparência Internacional desde o ano de 1995 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022). Nota-se também que, pelo menos nos últimos 10 anos, de 2012 a 2022, não houve melhoria, mas sim uma estagnação com viés de baixa, na percepção da corrupção a despeito de uma série de medidas que aconteceram nos últimos anos, notadamente após junho de 2013 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2022).

O que isso pode significar? A despeito da necessária abordagem institucional do tema da corrupção, com a necessária de criação de normas, regras e organizações para o entendimento e enfrentamento do fenômeno, as contradições sociais do Brasil e da América Latina sugerem que esse esforço isoladamente não é suficiente.

Na pesquisa desenvolvida por Treisman, tanto na de 2000 como na de 2007, por mais óbvio que pareça, é reforçado o fato de que níveis altos de desenvolvimento de um país sugerem menor percepção de corrupção. É possível verificar igualmente que as melhorias do índice de percepção de corrupção da transparência internacional que o Brasil apresentou coincidem com períodos de crescimento econômico e de desenvolvimento do País, sugerindo, então, que a melhoria do desenvolvimento levaria necessariamente a melhoria do ambiente percepção de corrupção.

Essa questão é muito importante para o Brasil e América Latina, eis que parece existir um paradoxo de como se aborda o tema por aqui: Esses países não se desenvolvem por causa da corrupção ou os países percebem mais corrupção porque não são desenvolvidos? As causas do não desenvolvimento dos países da América Latina e do Brasil não podem se resumir ao argumento de que a corrupção, tida como endêmica e natural nessa região, é a causa única do não desenvolvimento. A afirmação é muito simplista, mas possui uma força retórica altamente explosiva e aderente às percepções moralistas do fenômeno nesses países (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 10), que infelizmente atrapalha o entendimento e enfrentamento do tema em razão dos usos políticos eleitorais do discurso.

A questão residiria, portanto, nos motivos que levam a uma ausência de resposta positiva de uma série de desafios sociais que não estariam sendo entregues pelo modelo de democracia neoliberal hegemônico. Fukuyama (2015) realiza o questionamento em relação aos declínios verificados nas democracias a partir de 2006 com a seguinte pergunta: por que as democracias liberais não estão performando? A resposta apresentada foi a de que:

[...] um importante fator singular remanesce como ponto central de muitos não retornos democráticos ao longo das últimas gerações. Tem a ver com a falha institucional – o fato de que a capacidade estatal em muitos dessas novas e existentes democracias não se ajustou com as demandas populares de prestação de contas democráticas. É muito mais difícil se mover de um estado patrimonial ou neopatrimonial para um moderno, impessoal de um regime autoritário para um que tem eleições justas, livres e regulares. É a falha em estabelecer estados bem governados e modernos que tem sido o calcanhar de Aquiles das recentes transições democráticas.¹⁷ (FUKUYAMA, 2015, p. 12, tradução nossa).

As democracias que não performam, sofreriam de um déficit institucional revelador de uma ausência de capacidade estatal apta a dar respostas positivas à sociedade e às demandas populares de prestação de contas e de resultados efetivos das políticas públicas, sendo certo que isso reflete de forma muito intensa no tema da corrupção. Aqui é importante reforçar o destaque feito no item anterior sobre como a racionalidade neoliberal, enquanto projeto estruturante das instituições contemporâneas, pode exercer uma pressão negativa nessas expectativas de *performance* democrática.

De fato, Brown (2020) destaca a profunda simpatia do modelo neoliberal com uma agenda autoritária e de ampla antipatia, ou mesmo medo, das massas, rejeitando um modelo de democracia que gire em torno das decisões populares e que coloque as demandas populares nas agendas de decisões. Essa simpatia autoritária do modelo neoliberal é também fortemente identificada por Sauvêtre *et al.* (2021, p. 76), que, como destacado por Brown, entendem a democracia como “[...] simples procedimento de escolha de dirigentes”.

Tem-se, então, o diagnóstico de que as democracias não entregaram resultados institucionais e concretos relevantes para um conjunto de demandas sociais, sendo que as análises sobre as causas podem ser bastante distintas, podendo ser divididas, grosso modo, em uma perspectiva de falha do Estado em promover políticas públicas e *accountability* (FUKUYAMA, 2015; ROSE-ACKERMAN, 2002) com grande influência do tema da corrupção nessa questão; ou de que as democracias contemporâneas, estruturadas em uma engrenagem neoliberal, não conseguem ser de fato exercidas em sua plenitude, impossibilitando a discussão da agenda de políticas públicas aliadas aos interesses populares em razão da perspectiva demofóbica dessa racionalidade inserida nos regimes democráticos atuais (BROWN, 2021; CHAMAYOU, 2020; DARDOT; LAVAL, 2016; SAUVÊTRE *et al.*, 2021). De um modo ou de outro, o resultado da frustração, da fadiga e da descrença com a democracia parece ter sido alcançado.

Destaca-se que existem correlações entre a corrupção e as capacidades estatais de controle e de entrega de políticas públicas. De fato, Nascimento (2018) indicou que quanto maior essa capacidade estatal, maior é o controle exercido sobre a corrupção. Para tanto, ele utilizou indicadores para medir as diferentes dimensões de capacidade estatal, tais como: a arrecadação de impostos em porcentagem do PIB como capacidade extrativa do Estado; as despesas militares em porcentagem do PIB como medida de capacidade coercitiva; e o índice de qualidade burocrática do *International Country Risk Guide* (ICRG) como medida de capacidade administrativa. Os resultados obtidos mostraram que a alta capacidade estatal aumenta os graus de controle de corrupção, sendo estes robustos para

¹⁷ Citação original: “*In my view, a single key factor lies at the core of many democratic setbacks over the past generation. It has to do with a failure of institutionalization – the fact that state capacity in many new and existing democracies has not kept pace with popular demands for democratic accountability. It is much harder to move from a patrimonial or neopatrimonial state to a modern, impersonal one than it is to move from an authoritarian regime to one that holds regular, free, and fair elections. It is the failure to establish modern, well-governed states that has been the Achilles heel of recent democratic transitions.*”.

os índices *Corruption Perceptions Index* (CPI) e *Control of Corruption Index* (CCI) (NASCIMENTO, 2018, p. 2).

Aqui é importante pontuar que boa parte da literatura que enfoca o fenômeno da corrupção de modo economicista advoga que a retirada acentuada do Estado dos negócios em geral, e até mesmo de sua regulação, seria um fator de significativa melhoria na diminuição da corrupção. Todavia, estudos como o supracitado e a própria afirmação de expoentes da ordem democrata neoliberal, como Fukuyama (2005), indicam que uma maior capacidade estatal favoreceria um maior controle da corrupção, com melhoria da percepção da sociedade sobre o tema. Todavia, esse enfoque seria em questões envolvendo a própria defesa da ordem neoliberal de forma ideológica, pois relaciona-se com aspectos de segurança, eficiência e gestão corporativa.

Feitas essas observações, é preciso estabelecer o sentido teórico da crítica desenvolvida no presente capítulo, que envolveria os sentidos da abordagem do problema sob um olhar mais estrutural. Isso porque, a despeito dos encaminhamentos de melhoria de governança pública ao longo desses últimos anos, permanece uma sensação, capturada por pesquisas importantes, de ausência de avanço do enfrentamento do tema corrupção e, até mesmo, de declínio.

Aqui, faz-se necessário trazer o debate teórico que introduz elementos de disfuncionalidade estrutural do Estado brasileiro, no que concerne ao nível de desigualdade social, que impacta o conjunto da sociedade em diferentes aspectos, incluindo a percepção do fenômeno da corrupção. Avritzer (2019) destaca a profunda crise de possibilidade de exercício de cidadania no Brasil, com larga parcela da população totalmente alienada do processo de fruição de direitos civis, tornando a experiência cidadã profundamente desigual.

Souza (2019), de forma mais enfática, faz verdadeiro debate crítico se de fato o problema da corrupção na relação com o Estado deve ser encarado da forma como é passado, sendo atribuído às percepções equivocadas do patrimonialismo Weberiano e a uma forte carga de preconceito cultural, que foi reforçado por anos da tradição da sociologia da formação do Estado brasileiro.

Sobre esse tema do patrimonialismo do Estado brasileiro, a despeito de concordar com as críticas de Jessé Souza sobre a abordagem de Raymundo Faoro para justificar o patrimonialismo brasileiro a partir da ideia de elite amorfa e maleável do estamento, Avritzer (2019, p. 74-75) afirma que existe um processo histórico de captura do Estado brasileiro por grupos de interesse, que inclusive cria situações muito particulares da convivência de setores modernizados da estrutura do Estado, coexistindo com um patrimonialismo persistente e maleável, principalmente no setor de infraestrutura.

Com efeito, tentando contextualizar essa crítica de forma empírica, ajuda nesse diálogo crítico trazer à tona algumas interessantes respostas da pesquisa do Latinobarómetro do último ano de 2021 (LATINOBARÓMETRO, 2021). Entre vários quesitos que mostram uma queda generalizada de confiança da população nas instituições, na democracia e nos governos, destaca-se a questão relativa à percepção da desigualdade perante a lei.

Com relação à resposta à pergunta sobre se “seriam as pessoas do país iguais perante a lei”, 75% dos respondentes disseram que são “pouco ou nada” iguais, tendo sido destacado que:

La queja por la desigualdad ante la ley es muy alta a lo largo de los años y aumenta desde 2008 desde 66% nueve puntos porcentuales para llegar a 75% en 2020. No es coincidencia que suceda al tiempo que se comienza la crisis del sub prime, que termina por desatar las protestas que comienzan en toda América Latina en la década de 2010. (LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 74).

Destaca-se igualmente que 84% dos respondentes também afirmaram que os cidadãos dos seus países não cumprem as leis, o que sugere um clima geral de desconfiança institucional e interpessoal nesses países. Esse é um cenário perfeito para uma elevada percepção de corrupção, traduzindo-se numa sensação de viver em um país dividido e apartado entre aqueles detentores de direitos civis (e proximidade com o poder) e aqueles que não os são, sendo que no tópico da pesquisa relativo à corrupção é destacado que:

La corrupción en América Latina es un producto cultural que comienza con la certeza del 75% de los ciudadanos de que no existe igualdad ante la ley. Eso conduce al fraude social masivo, como se mostró más arriba, de al menos un tercio de la población, lo que afecta al Estado con una moral impositiva y laboral baja. (LATINOBARÓMETRO, 2021, p. 81).

Há, portanto, uma confluência de existência de processos históricos de captura do Estado por grupos de interesses, a despeito de posições técnico-burocráticas modernizadas nessa mesma estrutura, sendo uma grave desigualdade social também percebida como desigualdade perante a lei, o que leva a experiências cidadãs altamente desiguais (AVRITZER, 2019). Aliado a isso tudo, há ainda aspectos como os identificados pelo autor argentino Hector A. Mairal (2018), que, para além de apontar para alguns fatores culturais da região como uma forte lealdade interpessoal maior do que a institucional, aponta para os fatores jurídicos que não só tolerariam a corrupção, mas a fomentariam no sentido de serem regras incentivadoras de comportamentos desviantes (MAIRAL, 2018).

Aperfeiçoar os níveis de governança no serviço público e nas partes privadas que interagem com a esfera pública por meio de contratos e das relações previdenciárias e regulatórias, por exemplo, parece ser fundamental para estabelecer processos que visem a alcançar resultados efetivos com diminuição de desvios e desperdícios de recursos.

O que se tenta demonstrar no presente capítulo é que isso não é suficiente diante de problemas estruturais pouco ou nada resolvidos no País e na América Latina, notadamente o grave e imoral fosso de desigualdade social entre uma parcela rica e pequena, mas muito influente, e uma grande massa popular que parece viver muito mais a margem das regras em geral, principalmente por terem alto déficit de direitos civis. Segundo a Comissão Económica para América Latina (CEPAL) (2020), nos dados apurados no Panorama Social da América Latina de 2019, as taxas de pessoas da região vivendo abaixo da linha de pobreza eram de 30,8%, e as em situações de extrema pobreza eram de 11,5%, sendo que ficou constatada uma tendência de aumento nessas taxas desde 2015.

A existência desse fosso entre mundos de percepção e fruição de direitos extremamente desiguais impede que regras legais muito distantes dessas realidades concretas possam oferecer resultados positivos em uma série de questões sociais e comportamentais, entre elas a corrupção. Não é possível vislumbrar numa estrutura dessas a criação de organização de qualquer natureza que não passe por problemas de desconfiança, de fraudes e de corrupção.

E por que essa análise crítica é importante na presente pesquisa? Primeiro importa destacar que o presente trabalho revela uma escolha que o Estado brasileiro adotou no enfrentamento da improbidade administrativa fortemente centrada no controle judicial repressivo, como se pode observar no capítulo a seguir. Essa escolha careceu de uma análise mais ampla e alinhada com o conjunto da sociedade e dos especialistas, inclusive por força e pressão das próprias corporações que foram desenhadas para atuar no controle repressivo, sendo inclusive indicadas como parte de uma nova estrutura patrimonial (AVRITZER, 2019, p. 92), com o aumento das competências judiciais para os assuntos da nação, incluindo o controle repressivo da improbidade, o que aumentou seu prestígio e força.

Essas escolhas, importante dizer, envolvem uma grande mobilização de esforços humanos e materiais importando na arregimentação de significativos volumes de recursos

orçamentários para a repressão judicial desses atos. É possível vislumbrar, nos últimos anos, com os diagnósticos realizados na matéria como os aqui expostos, que há muita limitação da ferramenta da ação de improbidade (e muito provavelmente de outras medidas de controle repressivo), como os dados da presente pesquisa apontam e que serão demonstrados a seguir, principalmente em aspectos reparatórios finais e seu correspondente efeito dissuasório para induzir as condutas desejadas.

É preciso haver, portanto, um deslocamento para uma atuação mais adequada e preventiva entre as agências de enfrentamento da improbidade, bem como entre essas e a sociedade civil, sendo importante entender a dinâmica por trás dos fatos que levam ao ajuizamento dessas ações e de suas limitações.

O que essas dinâmicas revelam são problemas de natureza mais estrutural, e que o uso intensivo do controle repressivo não favorece uma resposta efetiva para a mitigação desses casos. Um efeito colateral desse massivo ajuizamento de ações nos últimos anos, e que é parte da ideia apresentada nessa dissertação, é o fato de que é possível apresentar diagnósticos de riscos de integridade para atos de improbidade nessas instituições a partir dessas verificações, o que poderia permitir a elaboração de planos de controle preventivo desses atos.

É justamente esse ponto que é abordado no último capítulo da presente dissertação, destacando a questão das fraudes previdenciárias e dos casos ligados às omissões de prestação de contas. Ao fazer esse recorte, tenta-se identificar os motivos principais pelos quais essas duas matérias, que por acaso são concentradas majoritariamente nas duas entidades com maiores ações como será erificado no capítulo a seguir, são levadas ao Judiciário e a partir da análise do resultado parcial dessas ações com as decisões de primeiro grau talvez seja possível vislumbrar um uso mais racional dos recursos de controle, com talvez, resultados melhores na percepção de risco da integridade dessas entidades.

Isso não significa abandonar o controle repressivo de atos de corrupção, nem tampouco parar de propor avanços institucionais das corporações, agências de enfrentamento e demais entidades governamentais e não governamentais sobre o tema. Ao contrário, reconhecer essas limitações é o ponto fundamental para visualizar o problema de forma mais técnica, socialmente menos ingênua e moralista, evitando os naturalismos comuns sobre a questão, e superando paradigmas muito arraigados ao enfrentamento do problema.

Realizar os diagnósticos pressupõe a capacidade de verificação concreta dos casos e suas tentativas de dissuasão com os controles existentes, pelo que permanecem necessários. O que se defende é uma atuação mais concertada entre os agentes de enfrentamento do tema e a sociedade civil que, cientes de suas limitações, possam oferecer caminhos mais críveis para a melhoria do ambiente de integridade da administração pública, como o preventivo.

Conclusão

Em conclusão podemos dizer que foi possível identificar como a improbidade administrativa, enquanto regulação normativa das condutas proibidas dos agentes públicos, tenta direcionar as ações destes no sentido da moralidade administrativa, e como há um diálogo claro desta com a noção de corrupção em geral, a despeito de seu conteúdo mais alargado.

Constatou-se, igualmente, que a aposta no controle de natureza repressiva apresenta resultados limitados, pelas condições estruturais do País que criam as situações para a constante recorrência dos atos de improbidade administrativa em função de situações muito complexas do contexto social, econômico e institucional.

Nesse sentido, foi possível fazer uma correlação muito evidente de que há um sentido e uma orientação para atuação repressiva a partir de um diálogo com a racionalidade neoliberal, principalmente no aspecto de manter constante pressão nas

instâncias políticas e públicas, sobretudo com o uso retórico e instrumentalizado do tema no debate público. Não é que não existam os atos concretos de desonestidade, desvios e maus usos no âmbito dos órgãos públicos; eles existem e devem ser dissuadidos e reprimidos na forma da lei. Trata-se mais de contextualizar a dinâmica dessa atuação para permitir reflexões mais substanciais, inclusive sobre as melhores formas de mitigar que os atos de improbidade aconteçam e, no caso de serem detectados, sejam eficientemente combatidos.

De fato, pode-se inferir fortemente que o uso das ferramentas de controle repressivo não atende satisfatoriamente a seus propósitos principais de punição, dissuasão e recuperação de valores, ao mesmo tempo que o debate público é amplamente abastecido de informações e discursos sobre operações e cruzadas anticorrupção, gerando sensação de frustração na sociedade e de descrença institucional, sendo, importante, portanto, realizar abordagens mais eficientes e contextualizadas.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos CEBRAP**, [São Paulo], n. 73, p. 33-37, nov. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RgddTWdKvK3k4kVzx5hgrtS/>. Acesso em: 26 out. 2022.
- AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ALEXIM, Júlia; PÁDUA, João Pedro. A jabuticaba, a Lei de Improbidade e o risco de generalizar as normas punitivas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-08/alexim-padua-jabuticaba-lei-improbidade>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51043>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- ARIELY, Dan. **A mais pura verdade sobre a desonestidade: por que mentimos para todo mundo: inclusive para nós mesmos**. Tradução de Leonardo Abramiwicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL: IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.
- BARBOSA, Thiago de Azevedo. **Por que votamos em corruptos? Evidências experimentais sobre as limitações do voto no combate à corrupção**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38183>. Acesso em: 26 out. 2022.
- BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições políticas e corrupção: uma análise da literatura comparada. **Revista Política Hoje**, [Recife], v. 21, n. 1, p. 7-42, set. 2012.

Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3787>. Acesso em: 26 out. 2022.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [Chicago, IL], v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968. DOI: <https://doi.org/10.1086/259394>. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/259394>. Acesso em: 26 out. 2022.

BECKER, Gary S. If you want to cut corruption, cut government. **Bloomberg**, [New York], 11 Dec. 1995. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/1995-12-10/if-you-want-to-cut-corruption-cut-government>. Acesso em: 26 out. 2022.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRAGA, Carlos Eduardo Faraco. A ‘nova’ Lei da Improbidade Administrativa: alguns aspectos polêmicos. **Estadão**, [São Paulo], 20 jan. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-nova-lei-da-improbidade-administrativa-alguns-aspectos-polemicos>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988a)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 159, n. 202, p. 1-4, 26 out. 2021a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/>

imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/10/2021&jornal=515&pagina=1. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção. **Nota Técnica nº 01/2021 – 5ª CCR.** Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília: Ministério Público Federal, 2021b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012.** Reforma do Código Penal Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/106404>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 455, de 2016.** Altera o Código Penal para prever o crime de corrupção privada. Brasília: Senado Federal, 2016d. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127764>. Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Agravo Interno nos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 262.290/SP.** Processo civil. Tributário. Agravo interno nos embargos de divergência. Dissídio não demonstrado. Ausência de cotejo analítico. Jurisprudência pacífica. Incidência da Súmula 168/STJ. [...]. Relator: Min. Humberto Martins, 10 de agosto de 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202495964&dt_publicacao=17/08/2016. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial nº 951.389/SC.** Administrativo. Improbidade. Elemento subjetivo. Contratação de serviços de transporte sem licitação. Ato ímprobo por atentado aos princípios da administração pública. Condenação criminal transitada em julgado. Aplicação das sanções. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 6 de junho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700680206&dt_publicacao=04/05/2011. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.327.393/MA.** Processual civil. Administrativo. Ato de improbidade. Convênio. Falta de prestação de contas. Elementos suficientes para condenação por ato de improbidade. Acórdão em confronto com a jurisprudência desta casa. Dano *in re ipsa*. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 9 de abril de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801761714&dt_publicacao=12/04/2019. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349715946&ext=.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB.** Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 201-232.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Um novo estado para a América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, [São Paulo], n. 50, p. 91-98, mar. 1998. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_novoestadoparaalatina.pdf /. Acesso em: 26 out. 2022.

BROWN, Wendy. **En las ruinas del neoliberalismo**: el ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente. Traducción de Cecilia Palmeiro. Madrid: Traficantes de Sueños, 2021.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. Tradução de Mario A. Marino e Eduardo Altheman C. Santos. São Paulo: Politeia, 2020.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. Corrupção e ineficiência no Brasil: uma análise de equilíbrio geral. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 373-408, abr./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-416146244rpf>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/k5MBdyT3NHDT5Y36SccnjB/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 22, p. 93-110, jun. 2008. Disponível em: https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/dos_escolha_racional_e_criminalidade.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do combate à corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, [Florianópolis], v. 7, n. 2, p. 95-115, jul./dez. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8237>. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8237>. Acesso em: 26 out. 2022.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2 dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/H75KZrqPLQsSqXgtj4dtr4B/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. Tradução de Letícia Mei. São Paulo: Ubu, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina, 2019**: resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P). Santiago: Nações Unidas, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45090/1/S1900909_pt.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Never-ending nightmare**: the neoliberal assault on democracy. Tradução de Gregory Elliott. London: Verso, 2019.

EUFRASIO, Mário A. A Escola de Chicago de Sociologia: perfil e atualidade. *In*: LUCENA, Célia Toledo; CAMPOS, M. Christina Siqueira de Sousa (org.). **Práticas e representações**. São Paulo: Humanitas, 2008. p. 13-27.

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. **Eccos**: Revista Científica, São Paulo, n. 58, p. 1-17, e20849, jul./set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20849>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/20849>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FARRALES, Mark Jorgensen. What is corruption? A history of corruption studies and the great definitions debate. **SSRN**, [Rochester, NY], June 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1739962>. Acesso em: 26 out. 2022.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **IFDM 2018**: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal: ano base 2016. Rio de Janeiro: FIRJAN, jun. 2018. Disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm2018/files/assets/common/downloads/publication.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, e1937, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/80715>. Acesso em: 26 out. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8vW5w5whdMLRD3sqWPV6fgg/>. Acesso em: 26 out. 2022.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. Los Angeles, CA: Simon & Schuster, 2005.

FUKUYAMA, Francis. Why is democracy performing so poorly? **Journal of Democracy**, [Baltimore, MD], v. 26, n. 1, p. 11-20, jan. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0017>. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/565635>. Acesso em: 26 out. 2022.

GARCIA, Gilson Piqueras. Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União. **Revista da CGU**, [Brasília], v. 14, n. 25, p. 129-143, jan./jun. 2022. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.401>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/401. Acesso em: 26 out. 2022.

GERBER, Daniel; OLIVEIRA, Mariana Costa de. Nova Lei de Improbidade Administrativa tem importantes inovações. **Estadão**, [São Paulo], 3 nov. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/nova-lei-de-improbidade-administrativa-tem-importantes-inovacoes/>. Acesso em: 26 out. 2022.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. A transnacionalização da corrupção e a instrumentalização política do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [Porto Alegre], v. 6, n. 3, p. 1135-1174, set./dez. 2020. DOI:

<https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.421>. Disponível em:
<https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/421>. Acesso em: 26 out. 2022.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel *et al.* **Lei de Improbidade Administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/320>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, [São Paulo], n. 58, p. 193-223, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/>. Acesso em: 26 out. 2022.

INFOGRAM. **Pontuação do Brasil no Índice de Percepção da Corrupção**. [S. l.]: Infogram, c2022. Disponível em: <https://infogram.com/pontuacao-do-brasil-no-indice-de-percepcao-da-corrupcao-1ho16vo3g1q5x4n>. Acesso em: 26 out. 2022.

JORGE, Marco Antonio. Resenha Bibliográfica: ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 42, n. 4, p. 857-863, out./dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612012000400008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/QcfM89tXLhynqBRqTHXMynx/>. Acesso em: 26 out. 2022.

JUDGE, William Q.; MCNATT, D. Brian; XU, Weichu. The antecedents and effects of national corruption: a meta-analysis. **Journal of World Business**, [Stamford, CT], v. 46, n. 1, p. 93-103, Jan. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jwb.2010.05.021>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1090951610000362>. Acesso em: 26 out. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KOERNER, Andrei; INATOMI, Celly Cook; BARREIRA, Karen Sakalauska. Dez anos de racionalização da gestão judicial no Brasil: efeitos e perspectivas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 326-364, nov. 2015. DOI: <https://doi.org/10.12957/dep.2015.18009>. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/18009>. Acesso em: 20 abr. 2022.

LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro 2021**. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro, 2021. Disponível em: https://issuu.com/saladeprensa/docs/adio_s_a_macondo-latinobaro_metro_2021. Acesso em: 26 out. 2022.

LEMOS, Amália Inés Geraiges de. A metropolização nos países do Terceiro Mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, [São Paulo], n. 13, p. 7-36, 2 nov. 1999. DOI: <https://doi.org/10.7154/RDG.1999.0013.0001>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53806>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAEJIMA, Lidia. O combate à corrupção ao longo dos 30 anos da Constituição de 1988: marcos de uma evolução normativa e jurisprudencial. In: HIROSE, Regina Tamami (coord.). **Carreiras típicas de Estado**: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 215-234.

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção:** ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. Tradução de Susan M. Behrends Kraemer. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARANI, Sílvio César Zákha *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 712-730, jul./ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612175197>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/G8Yv8x7VYV5XQtvXLsfYtYd/>. Acesso em: 26 out. 2022.

MARENCO, André; CATE, Lidia Ten. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, p. 1-23, e001, set. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hqLBYtmtbYYVTVnBWMHXGGD/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 3-21, dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256401>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfS8CSh8w/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei Anticorrupção e o acordo de leniência:** uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito:** conceito, objetivo, método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, [Oxford, UK], v. 110, n. 3, p. 681-712, Aug. 1995. DOI: <https://doi.org/10.2307/2946696>. Disponível em: <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/110/3/681/1859244>. Acesso em: 26 out. 2022.

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 135-167.

MEZZAROBBA, Orides; DIAS, Jean Colbert; FERREIRA, Anderson. Uma nova concepção sobre a Lei de Improbidade Administrativa e seu alcance. O dolo e a má-fé como elementos fundantes da responsabilização. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, Curitiba, v. 3, n. 24, p. 363-384, jul. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v3i27.3925>. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3925>. Acesso em: 26 out. 2022.

MIOTTO, Ana Paula. De verdade, o que é ser honesto? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 4, p. 416-417, jul./ago. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/>

S0034-75902013000400009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rae/a/xBjkcXJdVVSFBTY5Bw8FwTN/>. Acesso em: 26 out. 2022.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 237-272, abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

MURAMATSU, Roberta; BIANCHI, Ana Maria A. F. Behavioral economics of corruption and its implications. **Brazilian Journal of Political Economy**, [São Paulo], v. 41, n. 1, p. 100-116, Jan./Mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572021-3104>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/3gsHZHBvzydVskVvQnVvhyx/>. Acesso em: 26 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Brasília: Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 26 out. 2022.

NASCIMENTO, Luma Neto do. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). **Revista de Sociologia e Política**, [Curitiba], v. 26, n. 68, p. 95-120, dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678987318266806>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/W475mRLxGGjLgjmjX3mpbtH/>. Acesso em: 26 out. 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e culpa na corrupção política**: improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NOGUEIRA, Rafael Moreira; ALMEIDA, Bruno Félix de. Proibição, governança e controle: uma aposta muito grande nas instituições? **Revista da Advocacia Pública Federal**, [Brasília], v. 5, n. 1, p. 213-224, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/142>. Acesso em: 26 out. 2022.

NYRERÖD, Theo; SPAGNOLO, Giancarlo. Recompensas para denunciantes no combate à corrupção? Tradução de Reinaldo Diogo Luz. In: FORTINI, Cristiana (coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 251-266.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.48143/rdai.20.jrpo>. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 26 out. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PAIVA, Maria Eduarda Rodrigues; RIBEIRO, Lilian Lopes; GOMES, Jose Weligton Felix. O tamanho do governo aumenta a corrupção? Uma análise para os municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 272-291, mar./abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200690>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/BDNsrMrBgjYww4KPjy93SZn/>. Acesso em: 26 out. 2022.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/919>. Acesso em: 26 out. 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa anotada e comparada**. São Paulo: Mizuno, 2021.

PINTO, Felipe Martins; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Responsabilidade corporativa e *compliance*: novas estratégias de prevenção à criminalidade econômica. In: FORTINI, Cristiana (coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 339-353.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez. Reformas judiciárias na América Latina e reflexões sobre modificações em processos de improbidade administrativa. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, [Bebedouro], v. 7, n. 1, p. 95-126, jan./abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v1i1.513>. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/513>. Acesso em: 26 out. 2022.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. Corrupção: uma análise a partir da economia institucional e da *accountability* horizontal em busca da efetividade do controle da administração pública. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, 2018, v. 10, n. 19, p. 478-497, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/195>. Acesso em: 26 out. 2022.

RODRIGUES, Loredany Consule Crespo; GOMES, Adriano Provezano; TEIXEIRA, Evandro Camargos. Efeito da corrupção sobre a eficiência institucional dos países. **Economia Aplicada**, [Ribeirão Preto], v. 24, n. 4, p. 461-486, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/1980-5330/ea167508>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/167508>. Acesso em: 26 out. 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a economia global**. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 50-102.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. Combate à corrupção no Brasil: identificando entraves à luz da versão revisitada da teoria da modernização. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 113-134, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24496>. Acesso em: 26 out. 2022.

SANTOS, Priscila Furtado dos. **A desonestidade de pessoas honestas**: um experimento no Brasil. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9307>. Acesso em: 26 out. 2022.

SAUVÊTRE, Pierre *et al.* **A escolha da guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. Tradução de Márcia Pereira Cunha. São Paulo: Elefante, 2021.

SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; VALADARES, Josiel Lopes; MACEDO, Suélem Viana. Desdobramentos da Operação Lava-Jato no combate à corrupção no Brasil: uma análise a partir da perspectiva neo-institucional. **Revista Pensamento Contemporâneo em**

Administração, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 154-170, out./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/28415>. Acesso em: 26 out. 2022.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. Rio de Janeiro: Leya, 2015.

SPAGNUOLO, Sérgio. Percepção sobre corrupção no Brasil piora, mas país está melhor do que há 20 anos. **Aos Fatos**, [São Paulo], 21 jul. 2016. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/percepcao-corrupcao-no-brasil/>. Acesso em: 26 out. 2022.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, [Nashville, TN], v. 19, n. 3, p. 19-42, Summer 2005. DOI: <https://doi.org/10.1257/089533005774357860>. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533005774357860>. Acesso em: 26 out. 2022.

TELHADO, Lincoln Augusto Santana. Controle interno e a tomada de contas especial nos municípios brasileiros. **Revista da CGU**, Brasília, v. 8, n. 13, p. 424-446, jul./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.70>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/18. Acesso em: 20 mar. 2022.

THE UNITED STATES. Department of Justice. **Foreign Corrupt Practices Act**. Washington, DC: Department of Justice, 2017. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 26 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de percepção da corrupção 2021**. São Paulo: Transparência Internacional: Associação Transparência e Integridade, 2022. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>. Acesso em: 28 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de percepção da corrupção 2021**. São Paulo: Transparência Internacional, [2022]. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 28 out. 2022.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, [Amsterdam], v. 76, n. 3, p. 399-457, June 2000. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00092-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00092-4). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272799000924>. Acesso em: 26 out. 2022.

TREISMAN, Daniel. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? **Annual Review of Political Science**, [San Mateo, CA], v. 10, p. 211-244, June 2007. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>. Acesso em: 26 out. 2022.

WORLD BANK. **CPIA Criteria 2021**. [Washington, DC]: World Bank Group, 2021. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/69484a2e6ae5ecc94321f63179bfb837-0290032022/original/CPIA-Criteria-2021.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

WORLD BANK. **World Development Report 1997**. Washington, DC: World Bank, 1997.

ZACKESKI, Cristina. A investigação e a persecução penal no discurso dos policiais federais. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão; MACHADO, Bruno Amaral; ZACKESKI, Cristina (coord.). **A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal**. Brasília: ESMPU, 2016. v. 1, t. 2, cap. 4, p. 21-99.