

DO CONSTITUCIONALISMO À ACCOUNTABILITY – O ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO¹²⁵⁹

FROM CONSTITUTIONALISM TO ACCOUNTABILITY – THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Marcos Antonio Pereira

Doutor e Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, advogado internacional, professor universitário, autor jurídico e membro-fundador da Comunidade de Juristas de Língua Portuguesa- CJLP.

RESUMO: Não é fácil definir corrupção.

Para sua elucidação é necessário um estudo de campo que engloba administração pública, economia, ciência política, direito, filosofia, antropologia, sociologia, entre outras áreas. Portanto, em virtude da complexidade da temática não há uma única acepção para corrupção. Ademais, suas consequências são as mais diversas. Mas o que fazer para reprimir à corrupção? O constitucionalismo, movimento político e jurídico, torna-se relevante no enfrentamento à corrupção no mundo. Compreender o impacto da Constituição na promoção da transparência e responsabilidade pode ser elementar no plano anticorrupção. A *accountability*, prestação de contas e responsabilidade democrática, surge como um elemento possível no plano de combate à corrupção. Todavia, nem a Carta constitucional mais abrangente e cidadã pode conter por absoluto a ocorrência de atos corruptos. O

combate à corrupção requer uma abordagem abrangente e multifacetada. Neste ensaio, será abordado a relação entre o constitucionalismo e a corrupção, e medidas de enfrentamento.

PALAVRAS-CHAVE: corrupção; *accountability*; constitucionalismo; combate à corrupção.

ABSTRACT: It is not easy to define corruption. Its elucidation requires a field study that encompasses public administration, economics, political science, law, philosophy, anthropology, sociology, among other areas. Therefore, due to the complexity of the subject, there is not a single meaning of corruption. Moreover, its consequences are the most diverse. However, what to do to repress corruption? Constitutionalism, a political and legal movement, becomes relevant in the fight against corruption in the world. Understanding the impact

¹²⁵⁹ Artigo recebido em 04/11/2025 e aprovado em 16/12/2025.

of the Constitution in promoting transparency and accountability can be an element of the anti-corruption plan. Accountability and democratic responsibility, emerges as a possible element in the plan to combat corruption. But, not even the most comprehensive and citizen Constitutional Charter can absolutely contain the occurrence of corrupt acts. Fighting corruption requires a comprehensive and multifaceted approach. In this essay, the relationship between constitutionalism and corruption, and measures to combat corruption will be addressed.

KEYWORDS: corruption; accountability; constitutionalism; the fight against corruption.

NOTAS INTRODUTÓRIAS: DELIMITAÇÃO DO TEMA

O Brasil ocupa colocação desfavorável no *ranking* de segurança jurídica¹²⁶⁰, conforme dados do Relatório de Competitividade Brasil: 2019-2020, produzido pela Confederação Nacional da Indústria – CNI. A partir das manifestações populares de junho de 2013, também

conhecidas como jornadas de junho, levante popular de 2013, ecos de junho, o país vivenciou novamente momentos de instabilidades jurídica. As mobilizações de junho levaram mais de um milhão de pessoas¹²⁶¹ às ruas de todo o país. Organizados pela internet, os protestos apesar de apresentarem como pano de fundo o descontentamento com o aumento do preço do transporte público, abarcaram diversas outras insatisfações sociais.

Não obstante as reclamações públicas manifestadas nas ruas de mais de quinhentas cidades do país, o governo federal, que à época tinha a presidente Dilma Rousseff no comando do Poder Executivo, foi reeleito para mais quatro anos de mandato, entretanto, esta reeleição já mostrava uma polarização entre os brasileiros, tendo o resultado sido alcançado por uma margem de diferença muito pequena, a saber, aproximadamente três milhões e meio de votos¹²⁶².

Em menos de dois anos após a posse, a presidente Dilma foi afastada do cargo pelo processo de *impeachment*. Iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro ganham destaque através da maior

¹²⁶⁰ PODER 360. *Insegurança jurídica afasta investidor e paralisa projetos de infraestrutura*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/conteudo-patrocinado/inseguranca-juridica-afasta-investidor-e-paralisa-projetos-de-infraestrutura/>>. Acesso em: 14 jul. 2023.

¹²⁶¹ 3 FOLHA DE S. PAULO. *Manifestações levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo país*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/>

06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2023.

¹²⁶² BRASIL. Senado Notícias. *Reeleição de Dilma teve campanha marcada por reviravoltas*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/reeleicao-de-dilma-teve-campanha-marcada-por-reviravoltas>>. Acesso em: 14 jul. 2023.

investigação sobre o tema realizada no país: a Operação Lava Jato.

Assim como outras democracias ao redor do mundo, a brasileira tem enfrentado crises em seu sistema. De forma simplificada, a crise democrática consiste no processo de corrosão da democracia pelas vias legais¹²⁶³. Crises consistem em contextos excepcionais e negativos, em geral evitáveis, que reverberam no desenvolvimento, na continuidade ou no fim de um sistema¹²⁶⁴.

Seja no âmbito nacional quanto no internacional, muito se discute a respeito da proliferação da corrupção. Ao retomar a História depreende-se que o homem como indivíduo inserido naquilo que haveria de se tornar sociedade sempre foi imbuído pelo sentimento de poder, dominação e espaço. Sobrevivência, território, prestígio social são questões que acompanham a sociedade ao longo da História. Porém, não há uma data específica ou evento que possa ser considerado categoricamente como o surgimento da corrupção ou mesmo como o primeiro ato corruptivo.

Entretanto, verifica-se que o poder econômico e político frequentemente esteve no centro das relações humanas. Logo, com as primeiras sociedades humanas o que se conhece modernamente como

corrupção já estava presente de algum modo. No sistema feudalista, da Idade Média, verificava-se a corrupção a partir das práticas de suborno de senhores de terra em relação aos camponeses. Em troca havia a proteção do feudo e uma espécie de direito de exploração de parte da terra do senhor. Um sistema de obtenção de favores, privilégios e sobrevivência.

A corrupção não está restrita a determinados países ou continentes. Contemporaneamente ela desenvolve-se em escala global e tem sido um desafio sem precedente para a sociedade mundial. Ela compromete o desenvolvimento institucional, social e econômico de uma nação. Na busca para a repressão da corrupção importante se faz uma compreensão sobre o tema.

Não é fácil definir corrupção. Para sua elucidação é necessário um estudo de campo que engloba administração pública, economia, ciência política, direito, filosofia, antropologia e sociologia¹²⁶⁵. Portanto, em virtude da complexidade da temática não há uma única acepção de corrupção. Ela já foi definida de diversas formas, mas é possível observar certas convergências entre autores¹²⁶⁶.

Inge Amundsen¹²⁶⁷ ensina que conforme as principais correntes

¹²⁶³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem* (tradução Renato Aguiar), 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 15.

¹²⁶⁴ CASARA, Rubens R. R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 10-11.

¹²⁶⁵ BIASON, Rita de Cássia. *Temas de Corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial, v.208. 2012. p.9.

¹²⁶⁶ Ibid. p.9.

¹²⁶⁷ AMUNDSEN, Inge. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Chr. Michelsen Institute. 1999.

teóricas de ciência política os atos corruptos podem ser divididos em dois níveis: grande corrupção ou ainda corrupção política, e pequena corrupção ou corrupção burocrática.

A respeito da grande corrupção, ela é definida como a corrupção em que os decisores políticos estão envolvidos. A corrupção burocrática¹²⁶⁸, ou pequena, por seu turno, é compreendida como a ação do indivíduo que detém o poder legitimado pela sociedade de cumprir tarefas públicas e que utiliza tal capacidade para ganhos pessoais, de modo a ocasionar dano ao interesse público por meio da violação das leis e do regramento administrativo.

Além da Operação Lava Jato, que nos últimos anos teve ampla notoriedade na sociedade e foi significativa no combate à corrupção, em virtude dos números superlativos em termos de valores, força tarefa, e assim, tornando-se a maior operação do país, outros casos emblemáticos de corrupção no Estado brasileiro que se destacam concernem a: Juiz Lalau e o TRT-SP, Jorgina de Freitas, Fundos de Pensão, Banco Marka, Zelotes, Banestado, Vampiros da Saúde, entre outros.

A implementação de planos de combate à corrupção que sejam efetivos torna-se imperioso na estratégia de combate à corrupção. Nesse sentido, o conceito de *accountability* surge como um recurso

possível para o intento anticorrupção. Ela atua como um mecanismo que garante a responsabilização de agentes públicos pelo cometimento de ações e objetiva a transparência de suas obrigações públicas. Portanto, o fortalecimento da *accountability* em todas as esferas da sociedade mostra-se como elementar.

Nessa esteira, no âmbito do setor público torna-se imperativo o estabelecimento de mecanismos de prestação de contas e de transparência das ações de agentes públicos, além da devida atuação de órgãos de controle e fiscalização, que tenham autonomia e recursos para o desempenho de suas funções institucionais e a correspondente penalização de irregularidades.

Já no setor privado, o incremento à *accountability* é realizável, por exemplo, através do implemento de códigos de ética e conduta, por meio de estabelecimento de padrões de comportamento e diretrizes em consonância com a moral. Ademais, uma maior participação dos acionistas, e ainda, da sociedade civil na governança corporativa, de forma a responsabilizar os funcionários do alto escalão por suas ações e garantir a transparência da utilização dos recursos financeiros.

Nesse ponto, Robert Klitgaard¹²⁶⁹ ao analisar um estudo de caso filipino do Juiz Plana, que envolve a Secretaria da Receita Federal do país,

¹²⁶⁸ MELO, Felipe Luiz Neves Bezerra de; et. al; *Corrupção Burocrática e Empreendedorismo*. RAC, Rio de Janeiro, v. 19. 2015. *Apud.* Andwig, J. C., Fjeldstad, O.-H., Amundsen, I., Sissener, T., & Soreide, T.. (2000). *Research*

on corruption: a policy oriented survey. Oslo: Norad.

¹²⁶⁹ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

traz ao leitor iniciativas do referido magistrado que foram instituídas para o combate à corrupção. Um dos três componentes desenvolvidos na estratégia refere-se precisamente a punição de funcionários corruptos que exercem funções de alto escalão.

Na seara de enfrentamento à corrupção no mundo, o constitucionalismo, movimento político e jurídico, torna-se relevante. Compreender o impacto da Constituição na promoção da transparência e responsabilidade é elementar no plano anticorrupção.

A Carta Fundamental de uma nação estabelece bases e diretrizes para a governança e regulação de um Estado. Ela define poderes e responsabilidades da Administração Pública e agentes públicos, representantes do governo, bem como, direitos e deveres dos cidadãos. Por sua vez, o constitucionalismo “mais que uma categoria filosófica ou um conceito estritamente jurídico (...) é um movimento que traduz uma luta ideológica e política”¹²⁷⁰, o qual enfatiza a relevância do Estado de Direito e a limitação do poder governamental em prol dos direitos individuais.

Uma Constituição bem elaborada, com disposições constitucionais que garantem a separação dos poderes, a prestação de contas, a transparência administrativa, entre outros princípios, torna-se uma ferramenta substancial na prevenção e repressão à corrupção. Ao estabelecer

um sistema de freios e contrapesos a Constituição possibilita que aquele que pratica o abuso de poder seja responsabilizado.

Todavia, nem a Carta constitucional mais abrangente e cidadã pode conter por absoluto a ocorrência de atos corruptos. A corrupção pode assumir as mais diversas formas, e abrange não apenas o setor público. O combate requer uma abordagem abrangente e multifacetada. Além de um arcabouço jurídico rígido e amplo e sistema eficazes de aplicabilidade das leis, é fundamental uma análise crítica das instituições políticas, econômicas, sociais e morais que propiciam a corrupção.

Um sistema constitucional factual deve abordar questões estruturais de modo a criar um ambiente propício para a efetivação da justiça, transparência e participação cidadã. Neste ensaio, será abordado a relação entre o constitucionalismo e a corrupção, de forma a destacar a importância de medidas no enfrentamento à corrupção.

1. SISTEMÁTICA CORRUPTIVA E O PLANO ANTICORRUPÇÃO

1.1. A CULTURA DE CORRUPÇÃO

Nos mais diversos segmentos da sociedade a corrupção encontra-se presente. Casos de corrupção

¹²⁷⁰ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Constitucionalismo. Tomo Direito

Administrativo e Constitucional, Edição, abril de 2017.

verificados no Brasil no decorrer dos últimos anos afeta à credibilidade que a sociedade possui em relação as instituições, privadas e públicas. Tal conjuntura apresenta um peso ainda maior ao envolver a Administração Pública.

No cenário brasileiro, a corrupção tem sido uma questão recorrente. Esquemas de corrupção envolvendo agentes políticos e grandes empresas evidenciam a dimensão da problemática. Nesse sentido, ações anticorrupção têm sido implementadas no país. A exemplo da criação da Controladoria-Geral da União (CGU) por meio da Lei n. 10.686, de 2003. A CGU trata-se de uma “típica agência anticorrupção do país”¹²⁷¹ e órgão imbuído de prestar direta e imediatamente ao chefe do Poder Executivo federal, no desempenho de suas atribuições, assistência quanto a assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, através de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria¹²⁷².

O fortalecimento dos órgãos de controle, bem como o estabelecimento de mecanismos de transparência e prestação de contas, são medidas fundamentais no plano anticorrupção. Todavia, a ação de

combate à corrupção é complexa e requer esforços contínuos. Ademais, faz-se necessário a promoção de mudanças culturais que visam a fomento de condutas éticas, de transparência e de valorização dos princípios da integridade.

Em ‘*Controlling Corruption*’ tradução livre ‘A Corrupção sob controle’, Robert Klitgaard¹²⁷³ ao apresentar a temática de medidas políticas no combate à corrupção traz precisamente sobre a questão de mudança cultural. No capítulo ‘Medidas Políticas’ tradução livre de ‘*Policy Measures*’ o autor inicia a temática com a seguinte indagação: “Quais políticas devem ser consideradas como parte de um esforço anticorrupção?”. Para a análise do tema Klitgaard traz um estudo de caso filipino do Juiz Plana que envolve a Secretaria da Receita Federal do país, bem como, analisa as causas gerais e possíveis soluções para o combate à corrupção. Na análise da temática, investiga, além das variáveis culturais e econômicas, uma abordagem complementar, baseada em ideias microeconômicas de incentivos e informações.

Da estratégia apontada verifica-se o desenvolvimento a partir de três componentes principais¹²⁷⁴: a) o estabelecimento de um novo sistema

¹²⁷¹ BRASIL. Sítio gov.br. Controladoria-Geral da União – Histórico. Disponível em: < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Criada%20em%2028%20de%20maio,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%2C%20sejam>

>. Acesso em: 13 jul. 2023.

¹²⁷² Ibid.

¹²⁷³ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

¹²⁷⁴ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

de avaliação de desempenho; b) a coleta de informações sobre corrupção; e, c) a punição de funcionários corruptos que exercem funções de alto escalão.

Segundo Klitgaard¹²⁷⁵, o componente de sistema de avaliação de desempenho reformulado aumentaria a moral e proporcionaria uma espécie de orientação positiva para o chefe do setor de trabalho. No segundo componente, a coleta de informações serviria para a identificação dos comportamentos ilícitos mais graves e ainda deter a corrupção. A ideia de ciência, por parte dos funcionários, de que seus atos ilícitos iriam ser detectados, e punidos, corroboraria para reduzir o cometimento desses atos.

O terceiro componente do programa anticorrupção¹²⁷⁶ ao punir rapidamente funcionários corruptos do alto escalão funcionaria como um paradigma para todos os demais funcionários. A punição para os figurões serviria como um temor para mostrar que nem mesmo a posição do funcionário o isentaria da devida penalidade.

Na busca do combate à corrupção outras medidas também foram implementadas: estabelecimento de padrões profissionais mais elevados; realização de exames escritos; recrutamento de melhores alunos da graduação; rígido regulamento de antinepotismo; eliminação de fraudes de pessoal de forma a racionalizar promoções e

transferências; identificação de contribuintes potencialmente corruptos; instituição de um “programa de auditoria de qualidade seletiva”; recomendação de alteração de leis tributárias; mudanças de atitudes em relação à corrupção através de “Seminários de Reorientação”; entre outras medidas. Conforme o estudo, os resultados observados das medidas anticorrupção foram profundos¹²⁷⁷. De certo, a corrupção não foi eliminada, mas, houve redução considerável e ainda um novo arranjo no país.

Para a compreensão das condições que possibilitam o surgimento da corrupção, Klitgaard traz como ponto de referência a corrupção em países em desenvolvimento, nos quais ele considera haver certas respostas amplas, as quais ele denomina como “culturas que favorecem a corrupção”¹²⁷⁸. Nesse ponto é observado a questão do ganho pessoal. A valoração subjetiva, concernente a diferença de culturas, demonstra que o processamento do que não é aceito e daquilo que faz “parte dos costumes” é um ponto que favorece a corrupção. A questão da prevalência na sociedade de personalismo e *amistad*, de grupos de parentesco ou que compõem sua clientela, são outros pontos observados. A título de exemplo, é mencionado o cenário da África em que é comum presentear aos chefes. Essa prática poderia ser associada ao suborno. Assim, a crítica apresentada

¹²⁷⁵ Ibid.

¹²⁷⁶ Ibid.

¹²⁷⁷ Ibid.

¹²⁷⁸ Ibid.

é que as diferenças culturais podem facilmente serem usadas como explicação de atos corruptivos.

Klitgaard¹²⁷⁹ ainda apresenta a concepção do cientista político Samuel R. Huntington que considera que a corrupção tende a aumentar em períodos de rápido crescimento e modernização. Acrescenta que em países com maior polarização de classes há menos corrupção, uma vez que, a proporção de oportunidades políticas e econômicas de um país afeta a natureza da corrupção. Huntington considera, no entanto, que as condições subjacentes podem não ser a relação capitalismo *versus* socialismo, e sim competição e responsabilidade, em que se pode concluir que a solução quanto à corrupção relaciona-se com a mudança das estruturas e valores de uma sociedade.

Na tentativa de formação de políticas anticorrupção, Klitgaard¹²⁸⁰ considera a literatura apresentada nos países em desenvolvimento. Segundo as considerações, nesses países a cura para a corrupção são as seguintes: a passagem do tempo; a difusão da educação; a evolução de uma opinião pública; o crescimento do comércio e da indústria; o crescimento adicional da classe profissional e sua determinação de elevar seus padrões éticos; a difusão do poder; o reconhecimento da democracia em um conceito racional; a elevação e prestígio de profissionais como contadores e auditores; a aplicação

rigorosa das leis relativas à inspeção; e a posição pessoal de indivíduos que se opõem ao suborno e à corrupção.

A partir dessas considerações a problemática concerne na possibilidade de formuladores de políticas controlarem as políticas de combate à corrupção. Nessa esteira, é considerado o modelo principal-agente-cliente¹²⁸¹ como estrutura útil para análise da corrupção. Fundado nisso é exposto a abordagem econômica para a corrupção. Segundo ela, o agente será corrupto ao julgar que os benefícios prováveis ao cometer o ato ilícito são superiores aos custos prováveis. Esse raciocínio também engloba o cliente. O custo relaciona-se aos padrões éticos, culturais e religiosos.

Logo, esse modelo apresentado sugere várias conclusões com relação à corrupção. As atividades ilícitas serão maiores quando os agentes detiverem algum poder de monopólio sobre os clientes, e ainda, se a responsabilidade for baixa. A equação estilizada válida apresentada é que corrupção é o somatório de monopólio e discricção com diminuição ou pouca responsabilidade. Portanto, o formulador de políticas deve considerar a extensão de vários tipos de corrupção, avaliar seus custos e possíveis benefícios, para então, tomar medidas corretivas. Para analisar e organizar as medidas políticas é sugerido cinco grupos de tais medidas, a primeira delas é a seleção de agentes.

¹²⁷⁹ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

¹²⁸⁰ Ibid.

¹²⁸¹ Ibid.

Nas políticas genéricas para redução da corrupção, a seleção de agentes relaciona-se em uma espécie de triagem de “honestidade” ou “confiabilidade” em que é possível a busca de sinais suspeitos de mau comportamento. O segundo grupo trata das mudanças de recompensas e penalidades. A lógica dessa estratégia é tornar mais atraente para os agentes a busca pela produtividade e o combate à corrupção e menos atraente o envolvimento em comportamentos ilícitos. Dentre as recompensas há a melhora dos salários. Por óbvio, um bom ganho salarial não definirá a não ocorrência de corrupção, no entanto, é certo que salários excessivamente baixos podem atuar como um incentivador para o ganho de dinheiro, o qual, pode ser vislumbrado por meio da corrupção.

Portanto, mudar os incentivos tornar-se crucial. A recompensa de atos produtivos específicos e de agentes eficazes é importante. A devida penalidade também é elementar. Nesse sentido, alerta ao que denomina como “proporções platônicas”¹²⁸² de determinadas penalidades. Outrossim, a aplicabilidade da correção não poderá ser igual para todos os agentes corruptos, haja vista a necessidade de considerar o lucro obtido, as condutas praticadas, os meios utilizados, a proporção e riscos, e a extensão dos atos cometidos.

A recompensa também correlaciona ao pagamento dado aos

funcionários. Por isso, a tese¹²⁸³ de que se deve reprimir, mas dar aumentos. Nesse sentido, a conclusão é que as reformas propostas por políticas anticorrupção somente podem ser eficazes se acompanhadas de um plano remuneratório para os funcionários. Todas essas disposições compõem o sistema de avaliação de desempenho.

No que tange à coleta de informações, esta possibilita a detecção de atos corruptores e sua punição. Os sistemas de informação de auditoria e gestão, textos contábeis, análises estatísticas, podem possibilitar o encontro de provas de agentes corruptos. Além do mais, medidas para incentivar e proteger os denunciantes devem ser implementadas, bem como, implementação de ouvidorias, comitês de auditorias ou ainda órgãos anticorrupção.

O arcabouço das informações coletivas na segunda etapa será utilizado na terceira etapa: avaliações de vulnerabilidade¹²⁸⁴. Nesse componente é analisado a potencialidade de ocorrência de corrupção em uma organização. Para a utilização dessa ferramenta, avaliadores dividiram a organização em três amplas questões: o ambiente geral de controle; o risco inerente de corrupção; e a adequação das salvaguardas existentes.

No que tange ao ambiente é analisado a permissividade à

¹²⁸² KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

¹²⁸³ Ibid.

¹²⁸⁴ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

corrupção. O compromisso da organização com um forte controle interno, a adequada hierarquização entre as unidades organizacionais, a composição da organização por pessoal competente e íntegro, a delegação de autoridade, os procedimentos orçamentários e de relatórios a serem implementados, e o controle financeiro e administrativo.

Com as informações prontamente disponíveis, obtidas no segundo componente, o formulador de políticas ao realizar a avaliação de vulnerabilidade considera um estudo mais aprofundado nas áreas com maior vulnerabilidade. Desse processo, o resultado final são recomendações de medidas corretivas. Daí, surge a problemática: quais dessas ações poderão ser suficientemente eficazes para neutralizar o aumento da burocracia, despesas, moral e burocratização?

No texto, Klitgaard¹²⁸⁵ indica um relatório do Comitê Santhanam, de anticorrupção, que ao analisar a corrupção na Índia considerou que um maior conjunto de regras corrobora para a redução da corrupção. No entanto, outros especialistas questionaram o papel das leis e regulamentos como ferramenta para a corrupção. A tese dos estudos verificados é de que as regras não necessariamente são boas ou ruins para a corrupção.

Nesse sentido, o autor traz o tópico posterior referente a mudança

de atitude em relação à corrupção. Aqui é verificado os “custos morais da corrupção”¹²⁸⁶. Por óbvio, é aferido que penalidades mais robustas tendem a gerar algum efeito, porém, imprescindível se faz considerar as políticas que atuam fundamentalmente sobre as condutas. Nesse sentido, estudos em países em desenvolvimento apontam para uma agenda de melhorias fundada em dois pontos¹²⁸⁷: a premência da mudança de mentalidade na burocracia pública, no sentido de visar a competência nos agentes públicos e a eliminação de condutas inaptas; e a moralidade como norteadora da supressão da corrupção e da “perversão burocrática”.

Apesar disso, Klitgaard¹²⁸⁸ esclarece que há poucos métodos prontamente disponíveis para a mudança dos padrões éticos ou para a transformação da moralidade oficial. Em “Qual é o problema da corrupção?”, do sociólogo Colin Leys, ao descrever uma linha de fuga da corrupção, é disposto a respeito da pressão por um código de ética que se relaciona à busca pela mudança de atitudes.

O apelo à contenção da corrupção desenfreada levou líderes da República do Zaire a introdução de uma ética baseada no culto do então presidente Mobutu¹²⁸⁹. A campanha de elevação moral incluiu reuniões de massa, porém, vista por críticos como uma convocação compelida, e que na

¹²⁸⁵ Ibid.

¹²⁸⁶ Ibid.

¹²⁸⁷ Ibid.

¹²⁸⁸ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.

¹²⁸⁹ Ibid.

verdade, Zaire já estava inundada de corrupção.

Toda essa tentativa de alteração de atitudes traz a questão de quais medidas efetivamente funcionarão e a que custo, e ainda, na hipótese de funcionarem, se há a possibilidade de criação de um clima favorável para a implementação de outras novas políticas. Por fim, o Klitgaard¹²⁹⁰ alerta que os formuladores de política nem sempre terão todas as ferramentas anticorrupção à disposição, todavia, apresenta uma estrutura de ferramentas anticorrupção usadas pelo juiz Plana, concernente a: selecionar agentes honestos e capazes; alterar as recompensas e penalidades enfrentadas pelos agentes; reunir e analisar informações para o aumento de chances de detecção de corrupção; reestruturar a relação principal-agente- cliente para afastar a combinação indutora de corrupção de poder de monopólio de maior discricionariedade e pouca responsabilidade; e, mudar atitudes sobre corrupção.

Toda essa estrutura de medidas políticas anticorrupção apresentadas pela obra de Klitgaard correlaciona-se à conduta e moral humana. Ademais, o estudo ao considerar a cultura de corrupção demonstrou que tais políticas anticorrupção foram corajosas e capazes de refrear a corrupção, em algum grau, e alterar o cenário em questão, funcionando assim, como amostra para outras medidas políticas.

2.2 O PAPEL DA ACCOUNTABILITY NO PLANO ANTICORRUPÇÃO

Ao tratar de combate à corrupção, elementar se faz dispor de instrumentos efetivos que garantam que agentes políticos e instituições, públicas e privadas, estejam conforme os ditames constitucionais. Nessa seara, o constitucionalismo e a *accountability* desempenham primordial função no esforço de conter ações de cunho corruptivos que assolam os mais diversos países no mundo.

O constitucionalismo ao propor a observância e respeito às normas e princípios constitucionais de uma nação, atua como garantia de que os Poderes ao serem exercidos agirão de modo a garantir o máximo cumprimento da lei, de modo a evitar o abuso do poder e a corrupção. Nesse contexto, surge o constitucionalismo como um instrumento fundamental para o combate dessa prática e para a promoção da *accountability*.

Em tradução livre não há um significado exato do conceito de *accountability*, porém para uma melhor compreensão do assunto sob a visão da Administração Pública, o termo pode ser considerado a prestação de contas e responsabilidade democrática daquele que cuida do bem comum. O fato de possuir teor de regime democrático, no Brasil, relaciona-se diretamente com a promulgação da Constituição de 1988.

¹²⁹⁰ Ibid.

Nesse sentido, a *accountability* vertical insere-se no âmbito das relações existentes entre Estado e sociedade, em que a perpendicularidade exercida pelo ente estatal representa a incumbência que lhe foi atribuída de conceder a participação e a possibilidade do controle social. O voto é um exemplo por excelência dessa espécie de *accountability*. Já a *accountability* horizontal insere-se no seio dos diversos setores do Estado de forma a sobrepor o princípio da separação dos poderes. Constitui a representação fática dos controles e equilíbrios por meio de ações que se sucedem desde a fiscalização de rotinas a sanções. Horizontal, pois pressupõe uma ideia de igualdade, *checks and balances*, entre os poderes constituídos.

Em ambas, compreende-se que o controle e a compulsoriedade da prestação de contas visam, primordialmente, a transparência dos agentes quanto à coisa pública, vez que, se prestam a salvaguarda do regime democrático ao oportunizarem o controle da sociedade sobre o Estado e do próprio Estado em relação a sua administração.

Estruturado no ideário da *accountability*, o sistema de controle representa o estabelecimento da transparência da função pública. Isto posto, o controle social e participação dar-se-á a partir do efetivo acesso por parte dos cidadãos às informações necessárias para a verificação da fundamentalidade das decisões tomadas, formando um liame entre o nível da democracia exercida com a

transparência das ações governamentais.

Dentre os instrumentos disponíveis ao cidadão podem-se citar as ações populares, ações civis públicas, mandado de segurança coletivo, dentre outros. Logo, insere-se na *accountability* vertical, vez que, pressupõe uma ação entre desiguais, cidadãos versus Estado (representantes). Por outro lado, o controle externo refere-se ao conjunto de ações de fiscalização desenvolvido por um sistema alheio à estrutura dirigida. No âmbito da administração federal o Tribunal de Contas da União é o responsável pela fiscalização dos gastos públicos. Na *accountability* horizontal, o controle externo do Poder Legislativo fica a cargo do Tribunal de Contas da União, enquanto do Judiciário fica a cargo dos tribunais, através das Corregedorias e do CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Na busca do fortalecimento do controle e da fiscalização da coisa pública, a *accountability* almeja a redução das distâncias entre Estado e sociedade e a correlação entre as demandas sociais e as políticas públicas. Por isso, atualmente percebe-se que a temática ‘controle social’ está cada dia mais em voga, justamente por almejar a eficiência e legitimidade dos atos da administração pública.

Nesse sentido, a sinergia entre o controle e participação social e o controle externo pode expressar ganhos significativos para a regulação da administração pública. As práticas de *accountability* por demandarem um alicerce democrático mais sólido

almejam uma participação social de forma ampla e diversificada por meio da instrumentalização de uma participação efetiva.

A correta aplicação dos recursos públicos garante uma maior eficiência, eficácia e efetividade da administração pública. O controle externo por meio das ouvidorias das instituições e dos tribunais de contas, e dos respectivos órgãos de controle de cada poder possibilitam o controle da sociedade sobre a gestão pública, assim, atuando o controle social como um instrumento de governança. Logo, a medida que a governança é elevada ocorre a ampliação da confiança mútua entre Estado e sociedade, o que gera o aumento do grau de responsabilização e abertura do poder público.

A eliminação de entraves que impossibilitam a transparência é um dos caminhos para a democratização da Administração pública, tornando-a mais favorável a presença e ação da sociedade, gerando assim uma maior redução da possibilidade de erros dos agentes públicos e a devida responsabilização de tais desvios. A interação do controle social e participação juntamente com o controle externo permite a abertura de espaço para a consulta e deliberação popular e a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção atua como degradadora do Estado Democrático de Direito. “Ao contrário do que ocorre em nossos dias, a corrupção não designa as práticas, mas é, antes, o resultado de práticas que geram a putrefação do corpo da República”¹²⁹¹. Tais práticas são condenadas socialmente e suscitam a indignação moral.

Todavia, a mesma aversão parece ser seletiva. O desvio cultural, associado a determinados padrões éticos da sociedade, passa a considerar certos atos corruptivos com naturalidade. Tal configuração possibilita a proliferação de práticas corruptas. É o que se constata, a exemplo, no estudo exposto por Robert Klitgaard.

Em termos genéricos considera-se que a corrupção acompanha a História humana desde as origens do homem, tendo em vista que ela decorre da própria ação humana. Portanto, certamente não é verossímil a concepção da erradicação da corrupção. Mas há como combatê-la, a fim de frustrar seu alastramento e refrear seus impactos.

O constitucionalismo moderno é caracterizado pela manifestação da Constituição como documento escrito, sistematizado e único¹²⁹². O reforço a

¹²⁹¹ ROMEIRO, Adriana. *A corrupção na Época Moderna – conceitos e desafios metodológicos*. Revista Tempo. Vol. 21 n. 38. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tem/a/JR9RbDJCbMpX>

GXxPBCWTncT/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

¹²⁹² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do constitucionalismo*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado

fiscalização constitucional advém propriamente das constituições escritas¹²⁹³. Dentre as características desse constitucionalismo reside a responsabilização do soberano e dos exercentes de funções públicas e da ideia de controle de constitucionalidade e de fiscalização da coisa pública e da própria manutenção do Estado Democrático de Direito.

Portanto, é precisamente nessa conjunção que o papel de fiscalizar as instituições democráticas, os Poderes e Administração Pública, torna-se crucial. Os freios e contrapesos tem a atribuição de guardar o cerne do Estado. A correlação do constitucionalismo e o combate à corrupção, concerne em que ele erigiu condições que possibilitam tal enfrentamento. A *accountability* é uma delas.

Ademais, a conjuntura de afetação social mostra-se elementar. Para que a cultura de corrupção, seguimento moral e social, venha a ser minada faz-se necessário medidas efetivas de combate. A *accountability* através da promoção da participação dos cidadãos fortalece o constitucionalismo e torna a repressão à corrupção uma causa que necessariamente abrange os contornos vitais da República.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Constitucionalismo*. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição, abril de 2017.
- AMUNDSEN, Inge. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Chr. Michelsen Institute. 1999.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do constitucionalismo*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 23, n. 91, p. 5-62, jul./set. 1986.
- BIASON, Rita de Cássia. *Temas de Corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial, v.208. 2012.
- BRASIL. Senado Notícias. *Reeleição de Dilma teve campanha marcada por reviravoltas*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/reeleicao-de-dilma-teve-campanha-marcada-por-reviravoltas>>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- BRASIL. Sítio gov.br. *Controladoria-Geral da União – Histórico*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Criada%20em%2028%20de%20maio,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Execut>>

Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 23, n. 91, p. 5-62, jul./set. 1986. p.29.

¹²⁹³ MELLO, José Luiz de Anhaia. *Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes*

constitucionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.p.36.

Periódico Quadrimestral da Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual.

Patrono: José Carlos Barbosa Moreira (*in mem.*).

www.redp.uerj.br

Ano 20. Volume 27. Número 1. Jan./abr. 2026.



<https://creativecommons.org.br>

- ivo%2C%20sejam> . Acesso em: 13 jul. 2023.
- CASARA, Rubens R R. *Estado pós-democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- FOLHA DE S.PAULO. *Manifestações levam 1 milhão de pessoas às ruas em todo país*. Disponível em: <
<https://www1.folha.uol.com.br/otidiano/2013/06/1298755-manifestacoes-levam-1-milhao-de-pessoas-as-ruas-em-todo-pais.shtml>>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. University of California Press, 1988.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem* (tradução Renato Aguiar), 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MELO, Felipe Luiz Neves Bezerra de; et. al; *Corrupção Burocrática e Empreendedorismo*. RAC, Rio de Janeiro, v. 19. 2015. *Apud*. Andwig, J. C., Fjeldstad, O.- H., Amundsen,, I., Sissener,, T., & Soreide,, T.. (2000). *Research on corruption: a policy oriented survey*. Oslo: Norad.
- MELLO, José Luiz de Anhaia. *Da separação de poderes à guarda da Constituição: as cortes constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- PODER 360. *Insegurança jurídica afasta investidor e paralisa projetos de infraestrutura*. Disponível em: <
<https://www.poder360.com.br/conteudo-patrocinado/inseguranca-juridica-afasta-investidor-e-paralisa-projetos-de-infraestrutura/>>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- ROMEIRO, Adriana. *A corrupção na Época Moderna – conceitos e desafios metodológicos*. Revista Tempo. Vol. 21 n. 38. Disponível em:<
<https://www.scielo.br/j/tem/a/JR9RbDJCbMpXGXpBCWTncT/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2023.