



O PAPEL DOS AGENTES PÚBLICOS NA AGENDA ANTICORRUPÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Carlos Higino Ribeiro de Alencar
Marcelo Dias Varella

RESUMO

Uma agenda anticorrupção democrática no Brasil emerge com vigor a partir dos anos 1990, sob influência tanto de um movimento internacional como de uma conjuntura interna, pós-redemocratização. Essa agenda se baseia em dois pilares: o aumento do dever de prestar contas e a efetividade das sanções. Para que tal agenda se consolidasse, foi indispensável a alteração do arcabouço legal. Entretanto, um papel fundamental foi desempenhado pelos agentes públicos, que tiveram uma influência não somente na implementação como também na formulação. A burocracia “chão de fábrica” foi um elemento central para o sucesso dessa política pública. O artigo é dividido em cinco partes. A primeira trata do modelo de agenda e do papel dos agentes públicos na formulação e implementação da política pública. A segunda parte debate a origem da agenda anticorrupção democrática no cenário internacional. A terceira parte discute a implementação da agenda anticorrupção democrática no Brasil e o papel dos agentes públicos. A quarta parte, o papel dos burocratas formuladores. Na última, conclui-se que a burocracia “chão de fábrica” teve um papel fundamental nessa agenda de políticas públicas anticorrupção democrática, determinando, em última análise, sua efetiva execução.

Palavras-chave

Corrupção. Política pública. Burocracia chão de fábrica. Agenda anticorrupção. Operação Lava Jato.

THE ROLE OF PUBLIC AGENTS IN THE BRAZILIAN DEMOCRATIC ANTI-CORRUPTION AGENDA

Abstract

A democratic anti-corruption agenda in Brazil emerges vigorously from the 1990s, under the influence of both an international movement and an internal conjuncture post-redemocratization. This agenda is based on two pillars: increased accountability and the effectiveness of sanctions. Changing the legal framework was indispensable to consolidate this agenda. However, a key role was played by public agents who had an influence not only on implementation but also on formulation. The “street level bureaucracy” was a central element for the success of this public policy. The article is divided into five parts. The first deals with the agenda model and the role of public agents in the formulation and implementation of public policy. The second part discusses the origin of the democratic anti-corruption agenda in the international arena. The third part debates the implementation of the democratic anti-corruption agenda in Brazil and the role of public agents. The fourth part, the role of formulating bureaucrats. In the last one, it is concluded that the “street level bureaucracy” played a

fundamental role in this public anti-corruption policy agenda, ultimately determining its **effectiveness**.

Key words

Corruption. Public policy. Street level bureaucracy. Anti-corruption agenda. Operation Car Wash.

Introdução

No âmbito da política pública de combate à corrupção no Brasil, uma agenda democrática se instalou a partir do início dos anos 1990, conseguindo discutir e implementar profundas transformações na legislação e nas estruturas organizacionais, as quais aumentaram a efetividade da prevenção e do combate à corrupção. Um dos principais elementos para o sucesso dessa política pública foi um quadro de agentes públicos profissionais, uma burocracia no conceito weberiano, formada por juízes, procuradores, policiais e auditores, que, a partir da base da administração, conseguiu dar maior efetividade à política pública anticorrupção. Este estamento burocrático “chão de fábrica”¹, como descreveu Michael Lipsky, teve um papel fundamental nessa agenda de políticas públicas anticorrupção democrática.

De forma a entender a dinâmica do combate a corrupção a partir da ótica de uma política pública em amadurecimento e poder precisar os obstáculos que precisam ser superados para ampliar a efetividade do tema no Brasil, esse artigo será dividido em quatro partes. A primeira parte do artigo discute como as políticas públicas são formuladas, sendo defendido o modelo de agenda, no qual determinados temas predominam no debate público em um período. Debate-se, ainda, o papel dos agentes públicos na formulação e implementação da política pública, verificando-se que há enormes críticas quanto a uma separação rígida entre representantes políticos formuladores e burocracia executora.

A segunda parte debate a origem da agenda anticorrupção democrática no cenário internacional, destacando uma verdadeira “onda” anticorrupção, que teve grande influência no Brasil. O país é beneficiário direto de um movimento internacional de ampliação dos mecanismos anticorrupção, o que expande a efetividade dos mecanismos de controle, sobretudo em casos de lavagem de dinheiro e existência de depósitos no exterior.

A terceira parte debate a implementação da agenda anticorrupção democrática no Brasil e o papel dos agentes públicos. Verifica-se que foi implementada uma grande alteração no arcabouço legal, com sanções jurídicas mais rígidas e a criação de instrumentos negociais nas normas anticorrupção, o acordo de leniência e a colaboração premiada, condição necessária para a transformação que adviria. Todavia, o fortalecimento institucional permitiu o desempenho mais eficiente do estamento burocrático anticorrupção. Nesse contexto, vários órgãos como a Receita Federal (RFB), o Ministério Público Federal (MPF), o Departamento de Polícia Federal (DPF), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União

¹ *Street level bureaucracy*. no termo original em inglês. Tradução livre do autor. Ver LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

(TCU) passam por mudanças normativas e organizacionais que os fortalecem e os tornam mais especializados e efetivos no combate a esse tipo de ilícito.

Na quarta parte, destaca-se o papel dos burocratas formuladores que, com ações no âmbito de suas competências, conseguem influenciar a formulação da política pública

Por fim, conclui-se que a burocracia “chão de fábrica” teve um papel fundamental nessa agenda de políticas públicas anticorrupção democrática, determinando, em última análise, sua efetiva execução.

1. Políticas públicas: agenda e o papel dos agentes públicos

1.1. Modelos de formulação de política pública

Existe um amplo debate sobre como são formuladas e implementadas as políticas públicas. Pode-se indicar três teorias principais sobre como a política pública é formulada: o modelo racional de tomada de decisão, o incrementalista e o de agenda.

O modelo racional de tomada de decisão defende que a política pública deve se focar em um problema social, e não privado. Mas não somente isso. Para ser um problema de política pública, ele precisa ingressar na esfera do debate público e da agenda política, envolvendo atores públicos². A partir daí o problema é analisado de forma racional e os formuladores de políticas propõem soluções.

O modelo incrementalista defende que a capacidade humana para resolver problemas é limitada, a informação imperfeita e que existem falhas na construção do método avaliativo. Dessa forma, a formulação de políticas públicas se daria de forma incremental. Não haveria grandes salto, mas um desenvolvimento de políticas públicas de forma gradual.

O modelo de agenda defende que as políticas públicas evoluem gradualmente, mas que as grandes mudanças ocorrem quando surge uma “janela de oportunidade”. Essa janela abre espaço para uma nova agenda, momento em que a sociedade se mobiliza, discutindo e implementando determinada política pública. Quando a agenda surge, seus temas e soluções predominam durante um determinado período³. Analisaremos o tema a partir do modelo de agenda que, sobretudo em momentos de crise, como viveu o Brasil, melhor parece explicar o fenômeno do combate a corrupção. Uma agenda tenta indicar para qual caminho devem seguir as políticas públicas em determinado período. Obviamente que nenhum tema é totalmente inédito em políticas públicas. O combate à corrupção certamente já surgiu em outros momentos históricos no Brasil. Como todo processo de política pública, ele passa por uma fase de formulação, uma de implementação e uma de avaliação.

² Embora possua visões críticas sobre alguns aspectos do modelo de escolha racional, o autor clássico nesse campo é Herbert Simon. prêmio Nobel de Economia de 1978. Ver SIMON, Herbert A., **Administrative Behavior. 4th Edition**. New York: The Free Press, 2013.

³ Para ver um debate mais detalhado sobre o modelo de agenda, ver WILSON, William Julius. **Sociology and the Public Agenda**. Newbury Park: SAGE Publications, 1993. e KINGDON, John W., **Agendas, alternatives and public policies**, Harlow: Pearson education, 2014.

Quanto à formulação, esta deve ser entendida como a elaboração de “como se chegar ao resultado pretendido”. Entre o estabelecimento de uma agenda bem-sucedida e sua implementação deve ocorrer a fase de formulação, na qual são debatidos e escolhidos os instrumentos que permitirão que se atinja o objetivo da política pública.

Quanto à formulação da agenda anticorrupção democrática, havia uma forte tendência pós-Constituição de 1988 no sentido de se aumentarem os espaços para a transparência e o controle dos agentes públicos. Para tornar possível a política pública era preciso, então, abordar as questões-chave na formulação, dentre as quais os elementos operacionais, ou seja, os instrumentos a serem utilizados para tornar a política pública efetiva, os arranjos político-administrativos, que envolvem as autoridades encarregadas da política e os recursos a elas destinados, e a definição dos procedimentos de implementação das regras.

Conforme será demonstrado, a definição dos instrumentos passou por uma ampla reforma no arcabouço legal relativo ao tema. Novas leis foram promulgadas, preenchendo várias lacunas normativas.

Quanto aos arranjos político-administrativos, será evidenciado, também, que houve uma ampla reestruturação institucional que fortaleceu os responsáveis pela implementação da agenda e definiu seus procedimentos. O papel dos servidores públicos foi crucial na formulação e implementação dessa política pública anticorrupção no Brasil.

1.2. A burocracia e a formulação da agenda pública

A burocracia desempenha diversos papéis na formulação e implementação de uma agenda. Um dos primeiros pontos a ser discutido é como a burocracia influencia essas duas etapas.

Muitas vezes são os servidores quem de fato as formulam, tendo uma enorme capacidade de influenciar a agenda. Os servidores públicos “subverteriam”, dessa forma, a lógica decisória na democracia, pois eles não teriam a ideologia e os valores dos políticos, eleitos democraticamente⁴. Embora valha a pena ressaltar que essa separação clara entre formulação e implementação se torna menos evidente a cada dia, há vários elementos que indicam que a burocracia, a partir de determinado momento, toma a frente da política pública anticorrupção no Brasil. Ela o faz, sobretudo, quando, fundada no arcabouço jurídico dado, por meio de reformulações em sua maneira de agir e de interpretações jurídicas, passa a ditar a condução da política. No caso da agenda anticorrupção democrática, isso se deu, em grande parte, pela reestruturação das ações de auditoria e apuração de responsabilidade, na instância administrativa, e pelas novas interpretações jurídicas, na instância judicial.

⁴ Há cientistas sociais que estudam a tese dos servidores públicos como legisladores. Page analisa o caso inglês e tenta demonstrar que os servidores públicos participam ativamente desde a identificação das leis que são necessárias até a implementação da política pública. Dessa forma, possuem uma influência muito grande na política pública derivada desse processo legislativo. Ver MCCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R., *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1987.

1.3. A burocracia e a implementação da agenda pública

Uma vez definida uma política pública, a literatura discute como envolver a burocracia na implementação dessa política. A questão da persuasão da burocracia no tocante à implementação de uma política pública anticorrupção não pareceu ser um grande problema. Pelo contexto da redemocratização e de um histórico de opacidade, advindo dos anos do regime militar, os agentes públicos ansiavam poder agir de maneira mais efetiva.

A implementação, que se relaciona essencialmente com o atingimento do objetivo da política pública, é um tema em grande parte ligado ao processo organizacional. Nesse ponto, impossível não se mencionar o modelo weberiano burocrático. Ele é transmissor de uma característica essencial: uma administração hierarquizada. Muitos defendem ser ele um modelo ideal, no qual os servidores públicos administrariam imparcialmente as políticas públicas, previamente definidas pelos políticos. A ênfase se daria na questão da legalidade e da redução do espaço de discricionariedade.

Esse processo de implementação da política pública poderia se dar de duas maneiras. De maneira *top-down*, para o qual o modelo weberiano se adaptaria perfeitamente, e *bottom-up*, no qual as experiências e os pontos de vista dos responsáveis pela implementação da agenda possuiriam uma influência maior na política pública. Em qualquer deles, a implementação tem que lidar com diversidade e complexidade organizacional.

Nesse sentido, o modelo weberiano defende que seleção imparcial de servidores tende a escolher pessoas mais tendentes a obedecer às leis e mais focadas nos processos do que nos fins das políticas públicas. Todavia, há uma nuance no caso da política anticorrupção implementada a partir dos anos 1990. Os servidores só puderam atuar a partir do momento em que lhes foram conferidos os parâmetros legais. Porém, por meio da alteração de interpretações e de condutas, eles alteraram profundamente a implementação da política pública.

Essa tipologia já foi abordada por Michael Lipsky, quando trata do que ele chama de “street-level bureaucracy”⁵. Lipsky defende que muitos servidores “no chão de fábrica”, na verdade criam políticas públicas. A decisão desses servidores, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com incertezas e pressões de trabalho acabam determinando como as políticas públicas são efetivamente executadas. O autor usa um exemplo clássico dos professores, que possuem elevada discricionariedade em sua atuação. Os professores exercem uma atividade cuja natureza não pode ser enquadrada em uma rotina meramente operacional. Assim, como a política educacional será implementada de fato, dependerá muito mais de como esses profissionais atuarão em sala de aula do que como ela é concebida pela alta burocracia do Ministério da Educação. Há outros trabalhos que buscam identificar a discricionariedade dos agentes na implementação de políticas públicas em outras áreas, como a da saúde⁶.

⁵ LIPSKY, Michael. *Op. Cit.*

⁶ TUMMERS, Lars; BEKKERS, V. I. I. M.. **Policy Implementation. Street-Level Bureaucracy and the Importance of Discretion**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013.

Esse termo “chão de fábrica” não se refere a burocratas menos qualificados, mas busca indicar como agentes públicos que estão na base do sistema podem assumir um protagonismo na implementação da política pública. Um exemplo bem interessante no sistema jurídico dos EUA é o que debate o papel dos promotores de primeira instância na política migratória, no tocante às deportações. A legislação norte-americana permite uma discricionariedade de conduta pelos promotores que cuidam desse tipo de situação. É uma análise “chão de fábrica” que lida com parcela da burocracia extremamente qualificada⁷.

O artigo busca mostrar que essa política pública anticorrupção se apoia inicialmente na classe política que, impulsionada por um contexto internacional e nacional de maior transparência, cria uma série de leis que forneceram a base para essa política anticorrupção. Todavia, a partir de determinado momento, a burocracia, que cuidava de sua execução, assume um caráter decisivo na formulação, por meio de alterações interpretativas e mudanças em processos de trabalho. Os agentes públicos envolvidos usam sua *expertise* para lidar com os desafios do trabalho de uma forma adaptativa.

2. A origem da agenda anticorrupção democrática no cenário internacional

As mudanças no início dos anos 1990 trazem ao cenário uma agenda de combate à corrupção de viés democrático⁸. Isso significa que essa agenda, no contexto de um movimento liberal mais abrangente, pregava a redução da participação do Estado, o aumento da transparência pública e o incremento da eficiência na punição da corrupção. Esse movimento influenciou os países da Europa do Leste e da América Latina, que saíam de regimes autoritários naquele momento, e desaguou no debate que acabaria gerando as convenções internacionais sobre o tema. Pode-se afirmar que o período construiu um consenso sobre a agenda mundial anticorrupção⁹.

2.1 Conjuntura internacional

O início dos anos 1990 é de profunda transformação no cenário econômico e político internacional. A polarização que havia se estabelecido entre os sistemas capitalista e o socialista, vigente desde o final da Segunda Guerra Mundial, se esvai, em função da desintegração política da União Soviética e de seu bloco de apoio. Os países capitalistas desenvolvidos se comprometem a apoiar a migração da Europa Oriental para um sistema economicamente capitalista e politicamente democrático¹⁰. Nesse caminho, ficou clara a necessidade de reformas políticas, que intro-

⁷ Ver CADE. Jason A. **The Challenge of Seeing Justice Done in Removal Proceedings**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2014.

⁸ Para uma análise sobre o conceito de corrupção ao longo do tempo e sua relação com a democracia, ver: FILGUEIRAS, Fernando, **Corrupção, democracia e legitimidade**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

⁹ Arrieta defende que as legislações contra suborno transnacional fizeram parte da fundação do movimento global anticorrupção. A autora destaca a luta pela corrupção pela lado da oferta, ou seja, dos corruptores ativos, que oferecem os subornos, mencionando experiência do período em países como Brasil e China. Ver ARRIETA, Lindsay B., **Attacking Bribery at Its Core: Shifting Focus to the Demand Side of the Bribery Equation**, *Public Contract Law Journal*, v. 45, p. 587–612, 2015.

¹⁰ Passadas algumas décadas da transição na Europa do Leste, há várias análises sobre os efeitos das reformas na Europa do Leste. Para tal, ver YOUNG, Patricia T., **The Determinants of State Capture in Eastern Europe**, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2011.

duzissem a democracia, com seus instrumentos de participação popular. Abertura e transparência deveriam ser construídas¹¹.

Os países da América Latina, embora não tivessem passado pela experiência socialista, não tendo, portanto, economias totalmente estatizadas, padeciam, em menor grau, de problemas parecidos. O Brasil, como a maior parte da América Latina, havia saído de um regime autoritário na década anterior e, apesar de uma economia claramente capitalista, tinha trilhado seu desenvolvimento econômico baseado em forte participação estatal. A crise econômica do final da década de 1970 acelerou o processo de perda de legitimidade dos regimes autoritários e o retorno da democracia.

Assim, havia uma agenda que rumava no sentido de menos participação estatal e maior *accountability* por parte dos governantes. A necessidade de aumento da eficiência econômica e da participação democrática exigia medidas que incrementassem a transparência e reduzissem o espaço para a corrupção.

2.2. Normas impulsionadas pelos países desenvolvidos

A questão da corrupção não foi vista somente como um problema de economias em desenvolvimento. Os países desenvolvidos atuavam com uma lógica dual. Eles possuíam leis que vedavam a prática de corrupção por empresas dentro de suas fronteiras, mas até mesmo incentivavam o suborno transnacional. A justificativa era a de que esse era um procedimento incorporado às culturas dos países menos desenvolvidos e que, portanto, renegar essa possibilidade somente serviria para a perda de oportunidades de negócios por suas empresas.

A necessidade de internacionalização de práticas anticorrupção tem estreita relação com a Lei Americana contra Suborno Transnacional (FCPA¹²), que entrou em vigor em 1977 e foi revisada em 1988. A partir de uma construção progressiva, primeiro os Estados Unidos passaram a punir atos de empresas norte-americanas em outros países.¹³ Depois, punir empresas estrangeiras que praticavam corrupção no exterior, mas tivessem ações na bolsa americana. Um caso emblemático envolveu a punição à empresa alemã Siemens, por corrupção praticada na Argentina. A empresa foi processada nos EUA, onde realizou acordo, mesmo não sendo americana e não tendo praticado o ato ilícito nos EUA.¹⁴

Esse assunto foi globalizado pela discussão no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), resultando desse debate a Convenção da OCDE Sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Es-

¹¹ Interessante notar que essa transição para um Estado mais transparente aumentou a visibilidade da corrupção em diversos desses países, fazendo com que a população desenvolvesse uma visão mais pessimista em relação ao tema. Nesse sentido ver DIANKOV, Simeon; NIKOLOVA, Elena; ZILINSKY, Ian. *The Happiness Gap in Eastern Europe*, Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015.

¹² *Foreign Corrupt Practice Act*.

¹³ Von ROSEVING, A. Global anti-corruption regimes: why Law Schools may want to take multi-jurisdiction approach in Comparative Research. *Law and Political Economy*, 28/2009, 2009, v. 5, n. 4. Ver também DANTAS, F. *Corrupção e as novas concepções de um direito de intervenção anticorrupção*. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

¹⁴ VARELLA, Marcelo Dias. *Internacionalização do Direito: direito internacional, globalização e complexidade*. Brasília: UniCEUB, 2013, p. 143.

trangeiros em Transações Comerciais Internacionais¹⁵. A Convenção foi assinada em 17 de dezembro de 1997, entrando em vigor no plano internacional em 15 de fevereiro de 1999. Assinaram a Convenção 44 países, o que inclui todos os membros da OCDE, além de outros 8 países que não faziam parte da organização, incluindo o Brasil¹⁶. A Convenção prevê que os países poderiam aplicar sanções em empresas em seus países de origem, que viessem a se envolver em ilícitos no exterior.

Estudos indicam que a Convenção da OCDE produziu efeitos dissuasórios nos países investidores que a assinaram, tendo havido redução dos investimentos estrangeiros diretos nos países que não tinham legislação anticorrupção¹⁷.

2.3. Globalização do direito por meio tratados multilaterais

Paralelamente ao debate na OCDE, outros organismos multilaterais também discutiram o problema da corrupção a partir dos anos 1990. Daí resultaram tanto a Convenção Interamericana contra a Corrupção¹⁸, firmada pelos países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela, como a Convenção da Organização da Nações Unidas (ONU) contra Corrupção¹⁹, assinada em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México), em razão do que é conhecida também por Convenção de Mérida.

A Convenção de Mérida baseou-se em alguns diagnósticos. O primeiro deles o de que a corrupção não se trata somente de um problema local, mas de um fenômeno transnacional, que atinge todos os países. Assim, é necessária uma cooperação internacional para preveni-la e combatê-la. Outro ponto importante da convenção é a indicação da necessidade de um enfoque multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção. Previu-se, também, que países melhor estruturados prestassem apoio técnico para outros Estados membros na área de combate à corrupção, havendo destaque para o fortalecimento das instituições.

Dessa forma, verifica-se que houve a implementação de uma agenda internacional de prevenção e combate à corrupção entre as décadas de 1990 e 2000, resultando em diversos tratados internacionais sobre o tema, o que viria a ter grande influência no Brasil.

¹⁵ Convencões anteriores, como a da OEA, de 1996, ao tratarem de corrupção, abordaram o suborno transnacional. Ela assim prevê: "Artigo VIII. Suborno transnacional. Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte proibirá e punirá o oferecimento ou outorga, por parte de seus cidadãos, pessoas que tenham residência habitual em seu território e empresas domiciliadas no mesmo, a um funcionário público de outro Estado, direta ou indiretamente, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios, como dádivas, favores, promessas ou vantagens em troca da realização ou omissão, por esse funcionário, de qualquer ato no exercício de suas funções públicas relacionado com uma transação de natureza econômica ou comercial". Todavia, por envolver a grande parte dos países desenvolvidos, ser mais específica e estabelecer melhores mecanismos de acompanhamento, podemos afirmar que a Convenção da OCDE teve um maior impacto quanto ao suborno transnacional.

¹⁶ O Congresso Nacional brasileiro aprovou a convenção por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e o Presidente da República a promulgou por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

¹⁷ CUERVO-CAZURRA, Alvaro, **Who Cares about Corruption?** Rochester, NY: Social Science Research Network, 2007.

¹⁸ Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com vigência dada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

¹⁹ Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, com vigência dada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

3. A implementação da agenda anticorrupção democrática no Brasil e o papel dos agentes públicos

A agenda anticorrupção que se buscou implementar a partir dos anos 1990 tinha nitidamente uma aspiração democrática. Após os anos de regime militar, pairava uma ideia de que a participação popular deveria abranger não somente o voto, mas o conhecimento pela população do funcionamento cotidiano do governo. A população ansiava por aumentar o acesso aos atos da administração pública. Além disso, foram criados mecanismos que tentavam combater a apropriação privada dos bens públicos. Buscava-se aumentar o grau de *accountability* da classe política²⁰.

Accountability pressupõe dever de prestar contas e possibilidade de ser sancionado no caso de ocorrer um desvio de conduta. Do lado da prestação de contas, essa evolução foi verificada por meio de três linhas principais: o controle sobre a evolução patrimonial dos agentes públicos, o aumento da transparência e a criação de regras que impedissem o conflito entre interesses públicos e privados. Do ponto de vista da possibilidade de sanção, foram criadas leis materiais e processuais que permitiram um aumento do potencial de investigação e sanção.

Todavia, para entender o papel da burocracia nesse processo, é importante destacar o fortalecimento institucional, tendo sido criadas ou completamente remodeladas, nesse período, as instituições de controle e de combate à corrupção²¹. Isso teve um reflexo direto sobre as carreiras responsáveis pela política pública anticorrupção.

3.1. Sanções jurídicas mais rígidas e abrangentes: alteração do quadro normativo

As leis contra corrupção, aprovadas entre os anos 1990 e 2015, tiveram uma trajetória constante e crescente de incorporar novas sanções, condutas e pessoas sujeitas à responsabilização, ao mesmo tempo que tornaram as sanções existentes mais duras.

Do ponto de vista penal, os crimes ligados à corrupção tiveram os prazos de encarceramento aumentados tanto para funcionários públicos como para particulares que praticam tais atos. Podem ser citados, a título de exemplo:

a) Excesso de exação (CP art. 316, §§ 1º e 2º) - teve a pena aumentada de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa, para reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa (ou reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa, caso o funcionário desvie, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente), pela Lei nº 8.137, de 1990;

²⁰ Pinho e Sacramento possuem um interessante artigo de 2009 que revisa um outro, da década de 1980, de Anna Maria Campos, sobre a ausência desse conceito no Brasil. Ver: PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: GV 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

²¹ Para uma análise histórica dos casos de corrupção no Brasil a partir de 1990 e uma abordagem econômica da evolução institucional ver: PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey. *Corruption Scandals, the Evolution of Anti-Corruption Institutions, and Their Impact on Brazil's Economy*, *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, 2018.

b) Facilitação de contrabando ou descaminho (CP art. 318) - teve a pena aumentada de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa, para reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa, pela Lei nº 8.137, de 1990;

c) Corrupção passiva (CP art. 317) - teve a pena aumentada de reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa, para reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa, pela Lei nº 10.763, de 2003;

d) Violação de sigilo funcional (CP art. 325, § 2º) - aumento da pena para reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa (pena para o *caput* é de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa), se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem, incluído pela Lei nº 9.983, de 2000;

e) Tráfico de Influência (CP art. 332) - com pena de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa, com aumento da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário. Este tipo penal substituiu o antigo Exploração de Prestígio, cuja pena era de reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa. Alteração promovida pela Lei nº 9.127, de 1995, e

f) Corrupção ativa (CP art. 333) - teve a pena aumentada de reclusão, de 1 (um) ano a 8 (oito) anos, e multa, para reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa pela Lei nº 10.763, de 2003.

No campo cível, a punição por atos de improbidade administrativa já tinha sido prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal. Porém, faltava a legislação infraconstitucional que viesse a delimitar tais condutas, o que ocorreu com a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que além de tipificá-las, criou as respectivas sanções.

Importante destacar que a Lei nº 8.429, de 1992, criou um procedimento fundamental para o combate à corrupção: o controle da evolução patrimonial dos agentes públicos. Ela trouxe, em seu art. 13, a previsão de que todos os agentes públicos têm o dever de informar, ao entrar e sair do cargo, bem como anualmente, a relação detalhada de todos os seus bens. Esse tipo de controle foi reforçado pelas Leis nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, e nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Essa última lei, também conhecida como Lei do Conflito de Interesses, indicou não somente o acompanhamento da evolução patrimonial, como também buscou prevenir os conflitos entre os interesses públicos e privados no desempenho das funções públicas. Um ponto central dessa norma é que os agentes públicos passaram a ter que declarar as situações de potencial conflito e oferecer sugestões para evitar sua ocorrência.

Outra norma fundamental nesse período foi a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Ela estabeleceu um novo patamar de transparência pública, onde o sigilo passou a ser a exceção e a transparência a regra. Os agentes públicos passaram a ter uma obrigação muito maior de justificar seus atos, tendo em vista que os mesmos estão sujeitos ao escrutínio público de maneira muito mais ampla. Um dos aspectos que demonstram a abrangência dessa lei e sua regulamentação é a divulgação dos salários de todos os servidores públicos federais, padrão que não é encontrado nem mesmo em vários outros países que possuem legislação de acesso à informação mais antiga, como EUA por exemplo.

Uma outra produção legislativa marcante nesse período foi a chamada Lei da Ficha Limpa, a Lei Complementar nº 135, de 2010, que modificou a Lei Complementar nº 64, de 1990, alterando as condições de elegibilidade e impossibilitando a candidatura daqueles que tivessem sofrido condenação por órgãos colegiados, abrangendo também os políticos cassados e que renunciaram aos seus mandatos para evitar a cassação. Essa lei resultou de um projeto de iniciativa popular, que contou com mais de 1 milhão e 300 mil assinaturas, cuja apresentação foi articulada pela Comissão Brasileira Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE).

Outras duas legislações absolutamente relevantes dessa fase foram a Lei nº 12.846, de 1º agosto de 2013, e a Lei nº 12.850, de 2 agosto de 2013. A primeira definiu sanções administrativas e cíveis contra as pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública. A segunda, redefiniu a questão das organizações criminosas. Ambas, embora tenham aspectos materiais, destacaram-se por questões processuais, o que será abordado no tópico seguinte.

A questão central é demonstrar que o período em questão foi fértil na produção legislativa anticorrupção, não somente quanto ao aumento da duração das penas já existentes, sobretudo o encarceramento, como também inovando nos campos administrativo, eleitoral e cível. Novas sanções foram criadas nessas instâncias, novos sujeitos abrangidos e se aumentou o dever de prestar contas pelos agentes públicos. Do ponto de vista instrumental, houve uma mudança ainda maior, pois foram introduzidos instrumentos de negociação no processo sancionador, o que representou grande inovação na seara jurídica brasileira.

3.2. Em busca da eficácia e da eficiência: os acordos de leniência e a colaboração premiada

As Leis nº 12.846 e nº 12.850, de 2013, além de trazerem inovações no campo do direito material, provocaram uma enorme transformação no âmbito do processo sancionador. Elas introduziram no direito sancionador brasileiro a negociação, a partir da qual passa a ser aceita a ideia de transação de sanções, com o objetivo de tornar o processo punitivo mais eficaz. Embora já houvesse uma experiência de transação processual relativa à sanção no âmbito do direito concorrencial, na seara do combate aos atos lesivos ao patrimônio público esse instrumento era completamente inovador.

Na instância penal, a partir da colaboração premiada, vários criminosos envolvidos em desvios de recursos públicos passaram a delatar políticos e empresários em troca de terem suas penas, ou a execução das mesmas, abrandadas. A Operação Lava Jato se destacou nesse contexto, como uma investigação de elevado impacto no meio político e empresarial brasileiro, levando à prisão e à condenação de diversos políticos e altos dirigentes de empresas que mantinham negócios com o Poder Público, onde houve mais de 170 acordos de colaboração.

A aplicação da Lei nº 12.846, de 2013, se mostrou um pouco mais complexa. Não se conseguiu uma condução dos acordos de leniência que seguisse desatrelada dos processos penais. Logo em seguida à sua promulgação, vários casos de enorme envergadura surgiram envolvendo empresas que também eram investigadas no âm-

bito da Operação Lava Jato, o que dificultou o avanço dos acordos de leniência. Isso porque, segundo a lei, a competência para assinar acordos de leniência é do próprio ente lesado²². Ou seja, os acordos de leniência foram previstos pela Lei nº 12.846, de 2013, como negócios jurídicos administrativos. Todavia, embora sem competência expressa na mencionada lei, foram firmados “acordos de leniência” pelo Ministério Público Federal, os quais foram validados pelo Poder Judiciário. Essa situação é mais interessante ainda, pois os projetos de alteração legal que visavam a dar competência ao Ministério Público para assinar acordos de leniência foram rejeitados pelo Congresso Nacional, ponto que será explorado em seguida. Essa situação demonstra que, se por um lado a lei fortaleceu a atuação dos agentes públicos, por outro demonstrou lacunas na estrutura de governança do processo, não conseguindo evitar conflitos no processo²³.

A questão política também teve peso importante. A presidente reeleita Dilma Rousseff enfrentou grave crise econômica no início de seu segundo mandato, em 2015, além de uma crise política, o que acabou culminando em seu *impeachment*, em maio de 2016. Nesse contexto, e havendo várias denúncias contra o governo federal, a questão de combate à corrupção empresarial se misturou com o processo de luta política.

O relevante no âmbito desse debate é que os acordos de leniência e a colaboração premiada provocaram verdadeira revolução no âmbito das sanções anticorrupção. Do ponto de vista processual, eles permitiram a condenação de vários políticos, empresários e intermediários de desvios de recursos. Quanto aos acordos de leniência, vários foram firmados pela CGU, que implicaram em assunção de compromisso de reparação de bilhões de reais pelas empresas. A CGU informa que até agosto de 2018, haviam sido firmados seis acordos de leniência que implicam em retorno de 6,06 bilhões de reais aos cofres públicos, havendo outros 19 em negociação²⁴. Esses são números que jamais tinham sido vistos em termos de ressarcimento aos cofres públicos.

²² No caso da União, esta é representada pela Controladoria-Geral da União, conforme art. 16, § 10, da Lei nº 12.846, de 2013.

²³ Embora vários setores da burocracia estatal tenham se fortalecido, é inegável o destaque que o Ministério Público Federal teve. Nesse sentido, foi acusado de avançar em áreas que seriam tradicionalmente de outros órgãos, como o de gerir recursos desviados, devolvidos por empresas. Na Operação Lava Jato houve um acordo que previu que o Ministério Público fizesse a gestão desses recursos, o que sofreu críticas do meio político e de outros membros do próprio Ministério Público. A Procuradora-Geral da República ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal contra o acordo firmado por Procuradores da República e homologado pela Justiça Federal no estado do Paraná. Em medida cautelar na ADPF nº 568-PR, o ministro Alexandre de Moraes determinou “(a) suspender todos os efeitos da decisão judicial proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba, que homologou o Acordo de Assunção de Obrigações firmado entre a Petrobras e os Procuradores da República do Ministério Público do Paraná (Força-Tarefa Lava-Jato), bem como a eficácia do próprio acordo; (b) determinar o imediato bloqueio de todos os valores depositados pela Petrobras, bem como subsequentes rendimentos, na conta corrente designada pelo juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba que, a partir desta decisão, deverão permanecer em depósito judicial vinculado ao mesmo Juízo, proibida qualquer movimentação de valores sem expressa decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL;

²⁴ BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Acordo de Leniência**, disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao/acordo-leniencia/acordo-de-leniencia>>, acesso em: 9 fev. 2019.

3.3. Fortalecimento institucional dos órgãos e das carreiras de controle e combate à corrupção

No campo do combate à corrupção, é impossível não destacar a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão de combate à corrupção com *status* ministerial. O órgão surgiu primeiramente como Corregedoria-Geral da União, em 2001, criado pela Medida Provisória nº 2.143-31, em um momento político em que o então governo enfrentava várias denúncias. A CGU incorporou a área de auditoria do Poder Executivo federal, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), e passou a contar, a partir de 2003, com as áreas de prevenção da corrupção e de ouvidoria²⁵. A ideia era reforçar a autonomia e efetividade das ações dos agentes dedicados ao combate à corrupção, o que foi complementado com a valorização dos profissionais que atuavam no setor, seja em termos de sua imagem perante a sociedade, seja em relação aos subsídios recebidos.

A grande novidade da CGU foi a de agregar várias facetas do combate e prevenção da corrupção em um único órgão. As áreas de ouvidoria e transparência se estabeleceram como portas de entrada para demandas dos cidadãos.

Uma primeira atuação destacada da burocracia “chão de fábrica”, nesse caso, foi a mudança no enfoque da auditoria. Além das tradicionais auditorias anuais de contas, que seguem para julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a SFC inovou em duas áreas. A primeira envolveu a criação do Programa de Fiscalização dos Municípios, que verificava a aplicação de verbas federais nesses entes. Esse programa foi objeto de diversos estudos sobre seu impacto no combate aos desvios nos municípios²⁶. Essa atividade é concebida e implementada pela burocracia, sobretudo os auditores da CGU. Além disso, passou-se a atuar, também, nas chamadas operações especiais, nas quais geralmente agia em conjunto com o Ministério Público, emprestando sua experiência na fiscalização de recursos públicos, para auxiliar na elucidação de crimes contra a Administração Pública.

Foi criado, também, o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. No topo do sistema estava a Corregedoria-Geral da União, subordinada à CGU, que passou a acompanhar os processos disciplinares em todos os órgãos e entidades do Executivo Federal. É importante destacar que a competência para a apuração da responsabilidade administrativa dos servidores, que pode gerar demissão, é, no direito brasileiro, do dirigente de cada órgão ou entidade²⁷. Anteriormente, havia pouco controle sobre essa instância de apuração, de característica muita descentralizada. O Sistema de Correição criou, no

²⁵ O órgão, desde então, nunca mais perdeu o status ministerial. Durante o governo Temer passou a se chamar inicialmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e, depois, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU. No início de 2019 voltou a se chamar novamente Controladoria-Geral da União (CGU).

²⁶ Para um estudo abrangente e aprofundado sobre o tema ver SEABRA, Sérgio. **How auditing can be directed against corruption: the case of Brazil's municipality-facing auditing programme**. disponível em: <<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/how-auditing-can-be-directed-against-corruption-case-brazils-municipality-facing-auditing-programme>>. acesso em: 7 fev. 2019. Existem trabalhos que avaliam o impacto do programa no desempenho eleitoral dos gestores públicos. Ver: FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. **Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes**, *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

²⁷ Lei 8.112, de 1990: “Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”

âmbito da CGU, uma corregedoria setorial para supervisionar cada ministério e implementou sistemas informatizados de uso obrigatório, passando a acompanhar todos os processos disciplinares do Poder Executivo Federal. Além disso, estimulou a criação de corregedorias seccionais, aquelas dos próprios órgãos e entidades, que conduzem diretamente os processos. Por fim, determinou que os corregedores seccionais tivessem que ser servidores efetivos, preferencialmente com formação jurídica, ter sua nomeação aprovada pela CGU e que passassem a ter mandato de, no mínimo, dois anos²⁸. Isso tudo proporcionou escolhas mais técnicas e uma garantia de que a autoridade responsável pela apuração, o corregedor seccional, não pudesse ser exonerado a qualquer momento, caso sua ação desagradasse às altas autoridades do respectivo ministério.

Essa reestruturação proporcionou a criação de várias corregedorias seccionais e um aumento significativo no número de penalidades expulsórias (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão). O manual criado pela CGU para incentivar a criação de corregedorias seccionais²⁹, de 2011, mencionava a existência de 32 corregedorias seccionais, muitas das quais já criadas após o Decreto do Sistema de Correição. Esse número aumentou para 73 em dezembro de 2018³⁰. Ademais, o número de demissões do Poder Executivo Federal apresentou trajetória crescente desde então:

Penalidades expulsivas de servidores públicos federais 2005-2017

Fundamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Ato Relacionado à Corrupção	204	255	297	243	291	356	361	315	379	363	332	343	335	4453
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação	58	69	99	86	95	111	107	154	98	126	138	158	125	1571

²⁸ Decreto 5.480, de 2005, previa:

“Art. 8º Os cargos dos titulares das unidades de correição são privativos de servidores públicos ocupantes de cargo efetivo de nível superior, que tenham, preferencialmente, formação em Direito.

§ 1º Os titulares das unidades seccionais terão sua indicação para o cargo submetida à prévia apreciação do Órgão Central do Sistema e serão nomeados para mandato de dois anos, se de modo diverso não estabelecer a legislação específica.

§ 2º Ao servidor da administração pública federal em exercício em cargo ou função de corregedoria ou correição são assegurados todos os direitos e vantagens a que faça jus na respectiva carreira, considerando-se o período de desempenho das atividades de que trata este Decreto, para todos os efeitos da vida funcional, como efetivo exercício no cargo ou emprego que ocupe no órgão ou entidade de origem.”

Houve uma alteração no decreto, em 2010, que basicamente permitiu que a exigência da formação em Direito para os corregedores do sistema pudesse ser suprida alternativamente pela condição de ser o servidor membro da carreira de Finanças e Controle, visto que o concurso para tal cargo já exige conhecimentos especializados sobre a matéria correcional.

²⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_implantacao_corregedoria.pdf>. Acesso em: 14.fev.2019.

³⁰ Documento da CGU com a lista e endereço de todos os corregedores seccionais, de dezembro de 2018, indica esse número. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/arquivos/seccionais.pdf>>. Acesso em: 14.fev.2019.

Ílícita de Cargos														
Proceder de Forma Desidiosa	16	18	15	14	6	15	14	6	12	11	9	10	19	186
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	3	7	10	5	2	1	4	4	5	3	15	2	6	77
Outros	6	24	17	24	39	29	47	26	37	44	47	36	21	427
Total	287	373	438	372	433	512	533	505	531	547	541	549	506	6714

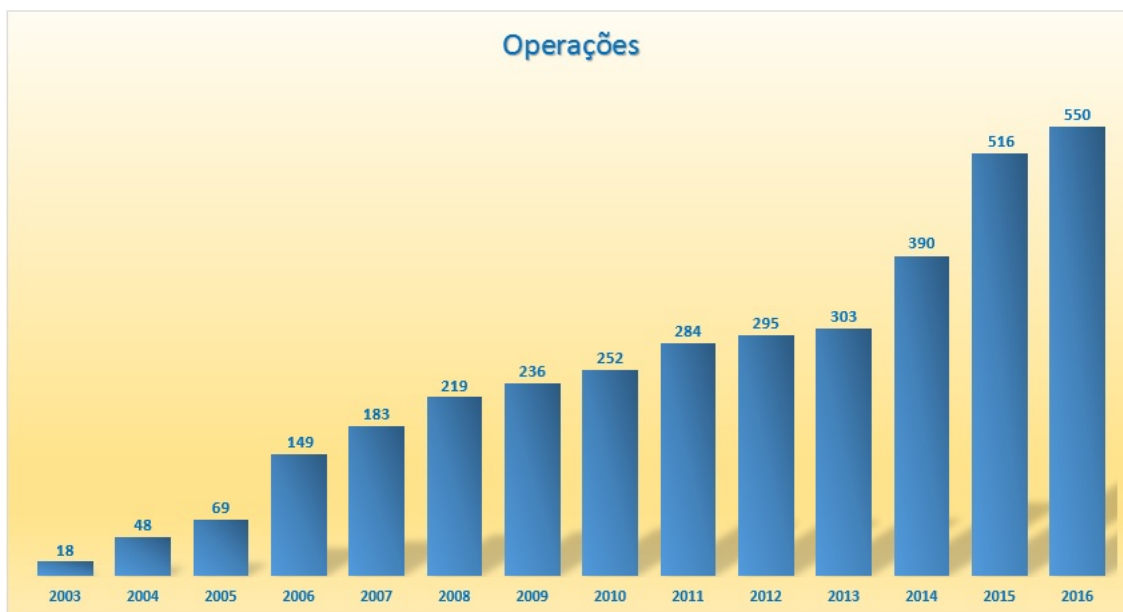
Fonte: BRASIL. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>>. Acesso em: 14.fev.2019.

A estabilidade e o aumento do nível de qualificação exigida da burocracia responsável pela gestão das corregedorias proporcionaram um aumento do número de demissões, sem que tivesse havido nenhum tipo de alteração da legislação que trata do processo administrativo disciplinar no serviço público federal³¹.

A CGU conseguiu estabelecer, ainda, parcerias com outros órgãos de combate à corrupção, tendo havido troca de experiências nessa área. O destaque nesse campo é a Polícia Federal, do Ministério da Justiça. Esse órgão que havia desempenhado um papel essencialmente de polícia de fronteira e de controle político, sobretudo no período do regime militar, ganhou experiência e autonomia para investigar crimes relacionados à corrupção.

Houve ainda a valorização dos profissionais que atuam no setor. Esse tema se tornou central na atuação do órgão e a imagem de carros da Polícia Federal realizando operações contra políticos passou a povoar o noticiário brasileiro. Dessa forma, a pauta do combate à corrupção passou a ter um apoio muito maior no campo da investigação criminal. Essa situação se confirma pelo número de operações realizadas pelo órgão, que aumenta significativamente a partir de 2003. A imagem da polícia federal, muito relacionada ao controle do contrabando, do tráfico internacional de drogas e do controle de imigrantes, passou a ser mais relacionada e valorizada pelas ações de combate à corrupção.

³¹ Tais normas estão previstas na Lei nº 8.112, de 1990, em especial nos arts. 116 a 182.



Fonte: BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Política Federal. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

Percentual significativo dessas operações passa a ser ligada ao combate à corrupção, conforme se pode verificar:

Operações da Polícia Federal de combate à corrupção

	2013	2014	2015	2016	2017
Número de operações	56	54	73	152	286
Número de presos	325	279	284	524	534

Fonte: Correio Braziliense. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2018/07/02/interna-brasil,692246/acoes-da-pf-contracorrupcao-crescem-411-em-cinco-anos.shtml>>. Acesso em: 7.fev.2019.

Além da autonomia para a realização de auditorias, no caso da CGU, e de investigações policiais, no caso da Polícia Federal, outro fator importante que indica a valorização dessa burocracia é a remuneração dos seus membros. Isso pode ser demonstrado pelos reajustes salariais que esses servidores obtiveram nos últimos 20 anos.

A tabela a seguir mostra que todas as carreiras citadas receberam aumentos superiores à inflação do período. Dependendo do índice e do cargo analisado, esses aumentos chegaram ao triplo da inflação entre 1998 e 2018.

						Variação
1998	2002	2006	2010	2014	2018	1998-
(jun)	(dez)	(dez)	(nov)	(jun)	(set)	2018 (%)

Delegado de Polícia Federal	Rem. Final	4.666,27	9.281,73	15.391,48	19.699,82	21.719,05	29.604,70	534,44
	Rem. Inicial	3.371,41	7.827,81	10.862,14	13.368,68	15.370,64	22.672,48	572,49
Agente de Polícia Federal	Rem. Final	2.696,39	6.010,97	9.539,27	11.879,08	13.304,57	17.848,60	561,94
	Rem. Inicial	1.835,18	4.099,11	6.200,00	7.514,33	8.416,05	11.983,26	552,97
Auditor da Receita Federal	Rem. Final	4.718,70	7.376,91	13.382,26	19.451,00	21.403,88	29.127,87	517,29
	Rem. Inicial	4.439,01	4.544,53	10.155,32	13.600,00	14.965,44	20.123,53	353,33
Técnico/Analista da Receita Federal	Rem. Final	2.197,41	3.480,90	6.974,87	11.595,00	12.759,14	17.375,17	690,71
	Rem. Inicial	2.026,09	2.144,39	5.299,91	7.996,07	8.798,88	11.181,24	451,86
Auditor da CGU	Rem. Final	3.855,45	6.971,06	11.325,09	18.478,45	20.353,09	25.745,61	567,77
	Rem. Inicial	2.505,19	2.970,03	8.160,50	12.960,77	14.275,64	18.057,95	620,82
							IGP-M (FGV)	377,92
Inflação do período jun/1998 a dez/2018							INPC (IBGE)	253,97
							IPC-SP (FIPE)	197,16

Fonte: BRASIL. Ministério da Economia. Tabela de Remuneração dos servidores públicos federais. Disponível em <http://planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_remuneracao>. Acesso em 13.fev.2019.

Outro ponto que merece destaque no quesito de fortalecimento institucional foi a diretriz adotada pelo Presidente da República, a partir de 2003, de indicar o Procurador-Geral da República com base em uma lista tríplice escolhida pelo voto dos membros da própria categoria, embora não tenha dever legal nesse sentido³². Assim, conferiu ainda mais autonomia para o órgão acusador penal federal³³, no que

³² A Constituição da República de 1988 impôs que os governadores dos estados deveriam escolher o Procurador-Geral de Justiça baseados em uma lista tríplice, conforme art. 128, § 3º. Porém, não trouxe a mesma obrigação para o chefe do Ministério Público Federal, nos termos do §1º do mesmo artigo, bastando que o escolhido seja integrante da carreira, maior de trinta e cinco anos e tenha seu nome aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal. Todos os Procuradores-Gerais da República durante os governos Lula, Dilma e Temer, ou seja, de 2003 a 2018, foram escolhidos a partir dessa lista.

³³ A Constituição da República de 1988 já tinha dado passos largos para o fortalecimento do Ministério Público Federal. Uma questão importante foi a previsão constitucional de criação da Advocacia-Geral da União, retirando da Procuradoria da República a função de defesa jurídica da União.

tange à investigação e à ação penal contra altas autoridades que, em função da prerrogativa de foro, somente podem ter a investigação criminal e o processo penal iniciados pelo Procurador-Geral. Pelas características dos membros do Ministério Público no Brasil, ingresso por concurso público e autonomia administrativa, já existia uma grade autonomia de ação. Com a escolha do Procurador-Geral da República a partir da indicação dos membros da instituição, reforça-se tal característica para a cúpula da instituição, responsável pela investigação e processamento de altas autoridades. Embora o STF tenha condenado ou confirmado a pena de diversas autoridades com prerrogativa de foro, esta não era uma tradição na Corte, que somente em 2010 condenou o primeiro parlamentar com foro no Supremo, o qual foi preso três anos depois, em 2013³⁴.

4. Burocratas formuladores

No primeiro semestre de 2013, eclodiram várias manifestações pelo país. Um dos elementos inovadores é que elas foram organizadas pelas redes sociais, na *internet*. Inicialmente lutaram contra o aumento no preço dos transportes coletivos, mas expandiram suas pautas para cobrar uma melhor prestação dos serviços públicos e criticar a chamada “política tradicional”³⁵. No esteio desse ambiente, o Congresso Nacional aprovou as Leis nº 12.846 e nº 12.850, de 2013. Mais uma vez, face a uma situação de crise, houve o avanço da agenda das políticas públicas, com inovações normativas significativas.

Uma questão interessante é a que parte da burocracia que havia se destacado na política pública anticorrupção, os procuradores da República, ganhou tamanha visibilidade que passou a ocupar papéis normalmente desempenhados pela classe política, o de ser não somente o proponente de leis, mas o mobilizador para que estas sejam aprovadas. Em última análise, isso implica se colocar no topo da formulação da política pública.

O Ministério Público Federal desenvolveu uma campanha chamada “Dez medidas contra a corrupção”³⁶, pacote de alterações legislativas lançado em março de 2015. O objetivo traçado era o de recolher assinaturas para encaminhá-lo como um projeto de lei de iniciativa popular. Um ano após o início da campanha o objetivo foi atingido, tendo sido recolhidas mais de 2 milhões de assinaturas. O modelo parece ter se espelhado no projeto de iniciativa popular que resultou na Lei

³⁴ Uol. **Pela primeira vez, STF manda prender deputado condenado**. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/26/pela-primeira-vez-stf-manda-prender-deputado-condenado.htm>>. Acesso em: 14.fev.2019

³⁵ Para uma análise sobre as manifestações de 2013, ver SINGER. André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos CEBRAP**, n. 97, p. 23–40, 2013 e CARDOSO, G.: FÁTIMA, B.. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou?, **Revista ECO-PÓS**, n. 2, p. 143–176, 2013.

³⁶ Os pontos principais desse pacote eram os seguintes:

Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação;
Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
Eficiência dos recursos no processo penal;
Celeridade nas ações de improbidade administrativa;
Reforma no sistema de prescrição penal;
Ajustes nas nulidades penais;
Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2;
Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado; e
Recuperação do lucro derivado do crime.

da Ficha Limpa. Há de se ressaltar que as medidas ali contidas geraram muito mais polêmica do que a do projeto Ficha Limpa, em relação ao qual se resumiam sobretudo à questão de impedimento de candidatura anteriormente ao trânsito em julgado da sanção. Apesar da crítica de juristas sobre algumas medidas contidas no projeto, a aceitação da sociedade foi elevada. A tramitação no Congresso, por outro lado, não.

O meio político parece ter iniciado um processo de reação, a partir de 2015. Essa reação fez com que o Congresso não aprovasse, por exemplo, o projeto de lei das “Dez Medidas contra a Corrupção”. O destaque do processo legislativo das “Dez Medidas contra a Corrupção”, em relação a projetos anteriores, foi o de que o legislativo não se apresentou atuando apenas no sentido de aprimorar o projeto, mesmo que mitigando algumas de suas proposições. De fato, o Congresso aparentou poder se utilizar da tramitação do projeto para impor controles mais rigorosos aos membros do Poder Judiciário e Ministério Público. Ao mesmo tempo, avançam teses que podem anular provas e procedimentos judiciais adotados em instâncias inferiores, ou mesmo a mudança de foro para a Justiça Eleitoral em casos de “caixa dois”.³⁷

Novamente, o tema volta nas eleições de 2018. Com um discurso anticorrupção e renovador, dezenas de parlamentares foram eleitos em todo o país. Essa tensão entre avanços e retrocessos marca o atual estágio de desenvolvimento da política. Os desafios parecem estar de um lado, na consolidação dos procedimentos já adotados. De outro, em evitar abusos dos atores que defendem o combate à corrupção, mas que podem deslegitimar todo o processo em relação aos tribunais superiores e à sociedade.

Conclusão

A conjuntura nos âmbitos internacional e nacional proporcionou um ambiente favorável para o surgimento de uma agenda anticorrupção democrática a partir do início dos anos 1990. As características dessa agenda são essencialmente duas, ligadas ao conceito de *accountability*: o dever de prestar contas e a possibilidade de sanção. Em função dessas características, a agenda focou no aumento da transparência, no controle dos atos e do patrimônio dos agentes públicos e na busca por uma maior efetividade nas sanções referentes ao combate à corrupção. Nesse contexto, é fundamental a participação de uma burocracia profissionalizada, formada principalmente por procuradores, delegados e auditores.

Conforme demonstrou-se, essa agenda foi absolutamente exitosa do ponto de vista da produção legislativa, tendo sido promulgadas, nesse período, várias leis extremamente importantes no campo do aumento da transparência e do combate à corrupção, dentre as quais destaca-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 2010), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013), a Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas (Lei nº 12.846, de

³⁷ STF. Inquérito nº 4435. Relator: Ministro Roberto Barroso. DI 14/03/2019. Portal.stf.ius.br. 2019. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149810> > Acesso em: 15.maio.2019.

2013) e a Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013). Ademais, no campo penal, as alterações legislativas seguiram no sentido de aumentar as penas referentes aos crimes ligados à corrupção.

Toda essa produção legislativa não somente ampliou a abrangência das pessoas passíveis de punição, os tipos de sanções e as obrigações de prestação de contas dos agentes públicos, como também introduziu instrumentos processuais inovadores, que buscam, por meio de negociação, produzir mais facilmente elementos probatórios.

Além do marco legal, as instituições de controle e combate à corrupção foram fortalecidas, adquirindo maior autonomia de ação. Houve uma valorização de seus servidores em termos de remuneração. Alguns critérios de escolha para cargos relevantes, como o de Procurador-Geral da República e o de corregedor seccional dos órgãos do Poder Executivo Federal, permitiram uma maior independência dessas autoridades. As ações de auditoria foram aperfeiçoadas e houve forte ampliação da transparência pública.

Embora tenha havido a aprovação de uma enorme base legal, conforme já mencionado, a participação dessa burocracia foi fundamental. Essas carreiras foram valorizadas e suas instituições fortalecidas. Os policiais federais, procuradores e juízes desenvolveram maior *expertise* de investigação de crimes contra a Administração Pública. Os auditores da CGU reestruturaram as auditorias, tornando-as menos protocolares e mais focadas na efetiva apuração de desvios, por meio do Sorteio de Municípios e das operações especiais.

O protagonismo foi tal que permitiu a alguns membros dessa burocracia avançarem na formulação da política anticorrupção. Embora seja ainda cedo para se afirmar, com base em estudos balizados em ciências sociais, há elementos que indicam que a classe política parece ter reagido ao protagonismo na formulação dessa política pública.

Esse estamento burocrático “chão de fábrica”, como descreveu Michael Lipsky, teve um papel fundamental nessa agenda de políticas públicas anticorrupção democrática. As decisões desses agentes públicos acabaram determinando como a política pública foi efetivamente executada.

Referências

ARRIETA, Lindsay B., *Attacking Bribery at Its Core: Shifting Focus to the Demand Side of the Bribery Equation*, *Public Contract Law Journal*, v. 45, p. 587–612, 2015.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Acordo de Leniência. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorruptao/acordo-leniencia/acordo-de-leniencia>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Orientações para Implantação de Unidades de Corregedoria nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual_implantacaocorregedoria.pdf>. Acesso em: 14.fev.2019.

- CADE, Jason A. *The Challenge of Seeing Justice Done in Removal Proceedings*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2014. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2514474>>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- CARDOSO, G.; FÁTIMA, B. Movimento em rede e protestos no Brasil: qual gigante acordou? *Revista ECO-PÓS*, n. 2, p. 143–176, 2013.
- CUERVO-CAZURRA, Alvaro. *Who Cares about Corruption?* Rochester, NY: Social Science Research Network, 2007. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1060221>>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- DANTAS, F. *Corrupção e as novas concepções de um direito de intervenção anticorrupção*. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2009.
- DJANKOV, Simeon; NIKOLOVA, Elena; ZILINSKY, Jan. *The Happiness Gap in Eastern Europe*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2658136>>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Harlow: Pearson education, 2014.
- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MCCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1987. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jleo/article/3/2/243/859002/Administrative-Procedures-as-Instruments-of>>. Acesso em: 23 fev. 2019.
- PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro: GV 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.
- PRADO, Mariana Mota; CARSON, Lindsey. Corruption Scandals, the Evolution of Anti-Corruption Institutions, and Their Impact on Brazil's Economy. *The Oxford Handbook of the Brazilian Economy*, 2018. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190499983.001.0001/oxfordhb-9780190499983-e-37>>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- SEABRA, Sérgio. How auditing can be directed against corruption: the case of Brazil's municipality-facing auditing programme. Disponível em: <<https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/how-auditing-can-be-directed-against-corruption-case-brazils-municipality>>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- SIMON, Herbert A. *Administrative Behavior*, 4th Edition. New York: The Free Press, 2013.
- SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos estudos CEBRAP*, n. 97, p. 23–40, 2013.
- STF. Inquérito nº 4435. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ 14/03/2019. [Portal.stf.jus.br](http://portal.stf.jus.br), 2019. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149810> > Acesso em: 15.maio.2019.

STF. Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 568-PR. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ 15/03/2019. Portal.stf.jus.br, 2019. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5650140> > Acesso em: 22.maio.2019.

TUMMERS, Lars; BEKKERS, V. J. J. M. Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy and the Importance of Discretion. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2013. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2289338>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

Uol. Pela primeira vez, STF manda prender deputado condenado. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/06/26/pela-primeira-vez-stf-manda-prender-deputado-condenado.htm> >. Acesso em: 14.fev.2019

VARELLA, Marcelo Dias. Internacionalização do Direito: direito internacional, globalização e complexidade. Brasília: UniCEUB, 2013, p. 143.

VON ROSEVING, A. Global anti-corruption regimes: why Law Schools may want to take multi-jurisdiction approach in Comparative Research. Law and Political Economy, 28/2009, 2009, v. 5, n. 4.

WILSON, William Julius. Sociology and the Public Agenda. Newbury Park: SAGE Publications, 1993.

YOUNG, Patricia T. The Determinants of State Capture in Eastern Europe. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2011. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1899902>>. Acesso em: 13 fev. 2019.