

Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 20 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 20 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano Da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
Dr. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
M. Sc. Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Alzira Ester Angeli - Controladoria-Geral da União
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cassio Mendes David de Souza - - Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
Joanir Fernando Rigo – Ordem dos Advogados do Brasil
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia
Jorge André Ferreira Lima - Controladoria Geral da União
José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luís Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiuzzi Schneider – Controladoria Geral da União
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF
Stefanie Groenwold Campos - CGU
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

- EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção** **1242**
Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier
- Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção** **1245**
Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy
Guilherme de Jesus France
- Accountability legal e Corrupção** **1251**
Legal Accountability and Corruption
Luciano Da Ros
- Combate à Corrupção: novos tempos** **1276**
Combating Corruption: new agendas
Maria Tereza Aina Sadek
- Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil** **1284**
Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil
Paulo Alexandre Batista de Castro
- Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social** **1293**
The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation
Vanessa Rodrigues de Macedo
- Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?** **1299**
O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?
Gregory Michener
- Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção** **1311**
Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies
Matthew M. Taylor
Tradução: Valentina Maciel Leite / Revisão: Marcio Cunha Filho
- Controle Social: o que as evidências realmente mostram?** **1331**
Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA
Traduzido por Marcio Cunha Filho

Accountability legal e Corrupção¹

Legal Accountability and Corruption

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112003

Luciano Da Ros

Resumo: O artigo examina o conceito de *accountability legal* e seu potencial no controle da corrupção desagregando-o em três tipos: administrativo, civil e criminal. Analisando suas diferenças em relação a cinco dimensões – (i) severidade das sanções; (ii) quantidade de comportamentos sancionáveis; (iii) instituições responsáveis pela aplicação das sanções; (iv) nível de interdependência institucional; e (v) probabilidade de aplicação das sanções – o artigo deriva implicações de forma a subsidiar o debate sobre o controle da corrupção por meio da imposição de sanções previstas em lei. Entre outros, sugere-se que as sanções administrativas, se devidamente calibradas, são as que possuem o maior potencial de controle da corrupção, seguidas pelas criminais e, finalmente, pelas civis. Disso deriva-se que o papel esperado do Poder Judiciário no controle da corrupção dificilmente é de protagonista. O artigo encerra com uma breve discussão sobre o contexto brasileiro recente.

Palavras-chave: *accountability; accountability legal; corrupção; sanção; punição; Poder Judiciário.*

Abstract: The article examines the concept of *legal accountability* and its potential to the control of corruption by disaggregating it into three types: administrative, civil, and criminal. Analyzing its differences along five dimensions – (i) severity of the sanctions; (ii) quantity of sanctionable behaviors; (iii) institutions responsible for their enforcement; (iv) level of institutional interdependence; and (v) probability of sanction enforcement – the article derives implications to subsidize the debate over corruption control through the enforcement of legal sanctions. Among others, the article suggests administrative sanctions, if properly calibrated, have the highest potential to control corruption, followed by criminal sanctions and, lastly, by civil sanctions. From that the article suggests that the expected role of the Judiciary in the fight against corruption is hardly one of protagonist. The article closes with a brief discussion about the recent context in Brazil.

Keywords: *accountability; legal accountability; corruption; sanction; punishment; Judiciary.*

Luciano Da Ros - é professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Entre 2016 e 2019 foi professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde ainda leciona e orienta teses e dissertações no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais e mestrado em Ciência Política pela UFRGS. Em 2014, concluiu doutorado em Ciência Política pela University of Illinois at Chicago. Entre 2015 e 2016, realizou pós-doutorado na UFRGS. É um dos líderes do Núcleo de Estudos da Corrupção (NEC) e atua como pesquisador no Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Comparadas (IpoC). Possui experiência em pesquisa nas áreas de ciência política e políticas públicas, com ênfase na análise de instituições do sistema de justiça e de controle externo e interno da administração pública. Contato: daros.luc@gmail.com.

Derivados especialmente da literatura sobre a economia do crime (e.g. BECKER, 1968; COOK, 1980), diversos trabalhos que discutem e propõem reformas anticorrupção reproduzem de forma relativamente genérica o argumento de acordo com o qual incrementos na probabilidade e na severidade das punições impostas a agentes corruptos conduzem à redução na incidência de suas práticas. Ainda que aumentar as chances e o tamanho das sanções aplicadas a esses agentes não sejam os únicos remédios recomendados pela literatura, estas são condições quase sempre consideradas necessárias para reduzir a corrupção.²

¹ Artigo submetido 17/06/2019 em e aprovado em 02/09/2019

² Revisões recentes da literatura sugerem haver evidência empírica ao menos parcial em apoio ao argumento de acordo com o qual a punição é uma condição necessária, embora isoladamente insuficiente, para reduzir a corrupção (Gans-Morse et al. 2018, Parsad, Silva e Nickow 2019).

De acordo com o raciocínio, isso induziria sobretudo a um efeito dissuasório: ao atualizar suas expectativas sobre as chances de serem punidos e sobre o tamanho da punição a ser aplicada, atores potencialmente corruptos deixariam de incorrer nestas práticas, reduzindo assim os níveis de corrupção (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN, 1999, 2010).³ No limite, esta é a versão sofisticada do argumento intuitivo de acordo com o qual a impunidade gera – ou contribui para a ocorrência de – corrupção, daí decorrendo seu amplo apelo.

Embora seja amplamente difundido na literatura, este raciocínio apresenta deficiências claras. A meu ver, uma das principais delas diz respeito à vagueza que ele confere a um de seus conceitos mais elementares, o de sanção ou punição – aqui tratados como sinônimos.⁴ Sendo claro: sanções ou punições existem em diferentes formas e tamanhos, possivelmente acarretando efeitos muito distintos para atores corruptos. Apenas no âmbito da corrupção política, por exemplo, “ser punido” pode significar coisas tão variadas e distintas como não ser reeleito, perder votos, ter os direitos políticos suspensos, perder o cargo público, receber advertência, pagar multa, restituir valores, ser preso temporária ou preventivamente, ser investigado, denunciado ou condenado por um crime, ter notícias – verdadeiras ou falsas – veiculadas nos meios de comunicação contendo acusações de envolvimento em práticas corruptas, entre várias outras possibilidades, incluindo combinações entre elas.

O meu propósito neste artigo não é discutir todas as formas por meio das quais punições podem ser impostas a agentes corruptos e as suas consequências. Ao invés disso, limito a discussão a um tipo de sanção e à forma de *accountability* dela derivada, chamada de *accountability legal*. Embora eu a defina com maior detalhe no decorrer do artigo, por ora

ela pode ser entendida como um tipo de *accountability* que envolve a aplicação de sanções previstas em lei por agentes públicos investidos nos poderes de aplicá-las a outros agentes, que cometeram atos ilegais. Este é o tipo de *accountability* mais claramente associado à atuação do Poder Judiciário e às instituições do sistema de justiça. Contudo, tomando esta breve definição do conceito, fica claro que *accountability legal* envolve também outros tipos de instituições e sanções. Com efeito, há basicamente três tipos de punições que podem resultar dela: administrativas, civis e criminais. A imposição destas sanções, por sua vez, requer o funcionamento de diferentes tipos e – especialmente – de diferentes quantidades de instituições. Em geral, o *enforcement* de sanções mais severas, como a privação de liberdade, requer o funcionamento de maior número de instituições do que a aplicação de sanções menos severas, como advertências ou multas de baixo valor. Uma pouco notada consequência disso é que essa diferença na quantidade de instituições necessárias para a imposição das sanções previstas em lei está possivelmente associada a diferentes probabilidades na aplicação dessas mesmas sanções. E se, como se sugere ao menos desde Beccaria e Bentham, é a probabilidade na aplicação das penas – mais do que sua severidade⁵ – que gera o maior efeito dissuasório, então *policy-makers* talvez devam levar em consideração essas diferenças na hora de formular políticas públicas voltadas à redução da corrupção por meio da imposição de sanções legais. Isto é, alocar recursos a algumas formas de *accountability legal* pode ser mais eficiente do que a outras para se reduzir a corrupção.

O propósito deste artigo é iniciar uma discussão sobre o tema, apresentando o papel das diferentes abordagens de *accountability legal* no controle da corrupção no setor público. Embora este possa parecer um assunto árido e pouco usual tanto no debate público como no acadêmico, suas implicações para os esforços de redução da corrupção parecem importantes. Com isso, espero contribuir para o preenchimento de uma lacuna na literatura sobre políticas anticorrupção explorando as implicações de um conceito que, aparentemente, não tem recebido a atenção e o cuidado devidos tanto entre autores brasileiros

3 O efeito dissuasório não seria o único, contudo. O aumento da probabilidade da punição da corrupção também teria um efeito sobre a legitimidade do sistema político, reforçando a percepção de igualdade das regras e restabelecendo a confiança quebrada em decorrência da sua violação. Agradeço a Matthew M. Taylor por essa observação. Neste sentido, veja-se Taylor (2018).

4 Tratar esses dois termos – sanção e punição – como sinônimos não é uma escolha isenta de problemas, em especial se os dois forem pensados no seu significado em inglês, em que o primeiro (*sanction*) é mais amplo do que o último (*punishment*), englobando também a noção de “aprovação” de comportamentos (Lindberg 2013). Ao mesmo tempo, cabe frisar que mesmo essa noção mais ampla não preclui o fato de que “sanção” deve englobar ao menos a possibilidade de “punição” como um dos seus resultados (Schedler 1999).

5 Sobre o maior efeito da probabilidade de punição do que da sua severidade na redução do crime, ver Tsebelis (1989, 1990), Garoupa (1997) e Pradiptyo (2007), por exemplo.

como estrangeiros. Sendo este um ensaio natureza teórica, valho-me basicamente de revisão e de discussão da literatura como forma de abordar o tema.

Isto posto, organizei o texto da seguinte forma. Na próxima seção, apresento uma definição do conceito de *accountability legal*, bem como a sua relação tanto com o conceito geral do qual ele deriva – *accountability* – quanto com o problema principal que ele visa atacar, a corrupção no setor público. Em seguida, distingo três tipos de *accountability legal*: administrativa, civil e criminal. O propósito desta distinção é chamar a atenção para quais instituições são responsáveis pela aplicação dos diferentes tipos de sanções legais e o nível de interdependência institucional associado a elas. Derivada desta classificação, busco extrair algumas implicações para o desenho de políticas públicas que almejem controlar a corrupção no setor público por meio da imposição destas sanções. Isso se liga à discussão sobre o papel exercido pelo Poder Judiciário neste processo, bem como sobre o seu nível e forma de participação nos casos conhecidos de países que obtiveram sucesso em reduzir a corrupção, entre outros. Encerro o artigo com uma breve reflexão a respeito do contexto brasileiro recente à luz do modelo teórico discutido no texto.

Definições Básicas

Em sua concepção mais básica, *accountability* é um processo retrospectivo de prestação de contas e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. Uma vez delegados poderes de um principal a um agente, este tem o dever de informar e de explicar as condutas adotadas em nome do primeiro e, uma vez feito isso, pode ser punido caso as informações e/ou as explicações prestadas sejam consideradas insatisfatórias (SCHEDLER, 1999; MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999; LINDBERG, 2013). Essas informações e explicações, no entanto, não precisam ser prestadas diretamente ao principal, e tampouco a punição precisa ser aplicada por ele. Tanto os esclarecimentos como a eventual punição podem ocorrer no âmbito de outros fóruns designados pelo principal para tanto (BOVENS, 2007). Isto é, o próprio processo de *accountability* pode se dar por meio de uma delegação de funções e poderes também definidos pelo principal – o que Gersen e Stephenson (2014)

chamam de *third-party oversight*. De forma mais básica, isso é o que ocorre, por exemplo, quando representantes eleitos delegam a imposição de sanções a outras instituições, tais como agências anticorrupção, e não impõem eles próprios as sanções previstas na legislação.

Como resultado da amplitude do conceito, ele comporta um conjunto significativo de classificações e tipos (e.g., KARKLINS, 2005; BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013). Dentre as mais conhecidas, por exemplo, há a distinção entre *accountability* vertical e horizontal. Ao passo que a primeira se daria especialmente entre autoridades eleitas e seus eleitores, a última ocorreria no âmbito do sistema de checks and balances fruto da separação de poderes (O'DONNELL, 1998). Há, contudo, diversos outros tipos. Fala-se, por exemplo, em *accountability* social quando grupos de interesse e meios de comunicação monitoram governantes nos períodos entre as eleições, eventualmente impondo sanções reputacionais à sua atuação (PERUZZOTI e SMULOVITZ, 2006; GAVENTA e MCGEE, 2013; FOX, 2015). Fala-se também em *accountability* diagonal quando atores sociais e estatais atuam conjuntamente para controlar autoridades eleitas – e.g., quando grupos de interesse e movimentos sociais acionam mecanismos de alarme de incêndio de casas legislativas para responsabilizar agentes públicos – assim borrando a distinção entre mecanismos verticais e horizontais de *accountability* (LINDBERG, 2013). Há, como resultado, diversas classificações possíveis, dada especialmente a proliferação recente do uso do termo em várias disciplinas, como administração pública, ciência política, contabilidade, direito, economia e políticas públicas, entre outras.

Neste contexto, defino *accountability legal* como a aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções (KARKLINS, 2005; BOVENS, 2007; LINDBERG, 2013). No caso, tanto as sanções como os procedimentos adotados para aplicá-la, bem como os agentes responsáveis pela sua aplicação, encontram-se previstos de antemão na legislação existente. Por isso mesmo, dada sua extensa regulamentação legislativa, é considerada “the most unambiguous type of *accountability*, as the legal scrutiny will be based on detailed legal standards,

prescribed by civil, penal or administrative statutes, or precedent” (BOVENS, 2007, p. 456).

Em geral, ela é pensada como uma forma horizontal de *accountability*, como ocorre, por exemplo, quando o Poder Judiciário aplica sanções a um órgão ou integrante do Poder Executivo. Todavia, nem toda *accountability legal* pode ser assim classificada. Como sugere Lindberg (2013), quando o Poder Judiciário aplica sanções a indivíduos e entes privados, tais como empresários e empresas envolvidos em práticas corruptas, trata-se de uma relação vertical, do tipo top-down. O mesmo ocorre no controle interno da burocracia, cujos controles também são frequentemente verticalizados e descendentes. Assim, a *accountability legal* abarca tanto as dimensões verticais como as horizontais da *accountability*, ora manifestando-se de uma maneira, ora de outra, dependendo do locus institucional dos agentes que aplicam as sanções e a quem elas são aplicadas.

De igual forma, embora a *accountability legal* seja tradicionalmente associada à atuação do Poder Judiciário, esse não é necessariamente o caso. Isso ocorre porque a aplicação de punições previstas em lei a agentes que adotaram condutas consideradas ilegais no exercício de suas funções também pode ocorrer em âmbito administrativo – isto é, por meio de corregedorias, controladorias, tribunais de contas, órgãos de auditoria, agências anticorrupção etc. Em parte, é por isso que eu evito denominar essa forma de *accountability* de judicial, como realizam alguns autores (e.g., ANG, 2017). Outros motivos pelos quais não utilizo essa terminologia incluem o fato de que mesmo a imposição de sanções pelo Poder Judiciário geralmente requer a atuação de outras instituições não propriamente judiciais (e.g., polícias, órgãos de persecução penal), além do fato de a expressão “*accountability* judicial” ser mais comumente associada à *accountability* dos próprios membros do Poder Judiciário, quase sempre de caráter administrativo e disciplinar (e.g., BURBANK e FRIEDMAN, 2002; GEYH, 2008; MECHKOVA, LÜHRMAN e LINDBERG, 2019).

Por fim, o que distingue a *accountability legal* de outras formas de *accountability* política, como o impeachment, por exemplo, são os níveis de delegação de poderes dos agentes envolvidos, por um lado, e de especificação das condutas passíveis de punição, por outro.

Ao passo que na *accountability legal* os agentes responsáveis pela imposição de sanções são definidos em leis aprovadas por representantes políticos, no impeachment são os próprios representantes quem impõem as sanções. Na *accountability legal*, adicionalmente, as condutas passíveis de punição são específicas, sendo quase sempre detalhadas na legislação existente. No impeachment, diferentemente, as condutas passíveis de punição são imprecisas, havendo maior a discricionariedade dos atores envolvidos na sua aplicação, algo que é particularmente verdadeiro no Brasil (ARANTES, 2010; VIEIRA, 2018).

A relação entre *accountability* e corrupção é conhecida, decorrente da íntima conexão que ambos possuem com processos de delegação de poderes. No caso, corrupção pode ser amplamente definida com o uso indevido – ou abuso – do poder confiado, de uma pessoa ou entidade a outra, em benefício próprio. Há, assim, uma relação de delegação de poderes de um principal a um agente e este se utiliza indevidamente dos poderes recebidos em seu próprio benefício. A corrupção, neste sentido, é a violação da confiança esperada no processo de delegação de poderes. Sendo o processo por meio do qual um agente deve prestar esclarecimentos ao principal e pode ser punido caso tenha utilizado indevidamente os poderes recebidos, a *accountability* é vista ao mesmo tempo como um antídoto e um remédio para a corrupção, restaurando a relação de confiança violada (WARREN, 2004; TAYLOR, 2018).⁶

Ao seu turno, a corrupção no setor público pode ser compreendida como o uso indevido da função pública para benefício privado. O que distingue corrupção no setor público de corrupção em geral é, portanto, a existência de uma função ou cargo público, cujos deveres são violados pelo seu ocupante para a produção vantagens indevidas para si ou para outrem (PHILP, 1997). É isso que distingue a corrupção no setor público de outras formas de corrupção, como aquela que ocorre exclusivamente entre privados, por exemplo (ARAGADOÑA, 2003).

O conceito de corrupção no setor público funda-se no delineamento de uma distinção

6 A *accountability* não é um remédio apenas para a corrupção. Ela é um processo mais amplo que busca induzir à maior responsividade dos eleitos às preferências dos eleitores, tanto em relação como em relação à corrupção como a outros temas. Neste sentido, ver Manin, Przeworski e Stokes (1999).

clara entre as esferas pública e privada com o propósito de proteger a primeira de influências indevidas da última (PHILP, 1997). Esta distinção deriva especialmente do componente republicano da democracia moderna de caráter representativo, ou poliarquia. Isto é, mesmo que haja elementos oriundos de tradições liberais e republicanas nesta, e que ambos sugeriram a separação estrita entre as esferas pública e privada, eles o fazem por motivos diferentes. Ao passo que a tradição liberal propõe a distinção entre as esferas pública e privada sobretudo de forma a proteger a esfera privada de interferências indevidas do público, salvaguardando especialmente os direitos individuais, a tradição republicana propõe essa distinção de forma a proteger a esfera pública de interferências indevidas da esfera privada, com vista à defesa do interesse público (O'DONNELL, 1998, p. 112-113).

Possivelmente, a controvérsia principal do conceito de corrupção no setor público orbita em torno da definição exata do que constitui o uso indevido ou abuso da função pública. Isso significa, por um lado, que o conceito assume haver benefícios privados devidos que se extraem de cargos públicos, como a remuneração de servidores públicos ou a popularidade obtida por representantes eleitos em decorrência de políticas públicas bem-sucedidas, por exemplo. Por outro, o critério que separa esses casos daqueles de abuso ou uso indevido do cargo público nem sempre é de fácil identificação, particularmente em pesquisa comparativa. Isso ocorre porque comportamentos tidos como indevidos em alguns contextos não são assim considerados em outros. A prática, aceita em alguns países, mas amplamente regulamentada em outros, de apresentar agentes públicos ilustra o ponto (PRASAD, SILVA e NICKOW, 2019).

Dada a dificuldade, uma alternativa adotada com frequência na pesquisa empírica sobre corrupção no setor público é defini-la como um comportamento ilegal de agentes públicos que implique em benefícios privados.⁷ Essa opção é adotada seja por facilitar a pesquisa, seja porque atualmente a maioria dos países é signatário dos mesmos tratados internacionais anticorrupção, o que significa – ao menos do ponto de vista formal de suas autorida-

7 Não à toa, a literatura sugere que a identificação empírica da corrupção “typically involves applying a legal standard” (Svensson 2005, 20), incluindo especialmente comportamentos que “deviate from the formal duties of a public role” (Nye 1967, 419).

des – que há um entendimento compartilhado sobre o que constitui corrupção no setor público (MUNGIU-PIPPIDI, 2013). De um modo geral, esta constitui a violação de comportamentos esperados de uma administração pública “weberiana” racional-legal, que deve assegurar a separação entre as esferas pública e privada por meio da adoção de regras previamente estabelecidas em lei que se pautem pelo universalismo de procedimentos, comumente expresso em noções como igualdade de tratamento, impessoalidade, imparcialidade, *fairness* etc. Nesse sentido, a corrupção no setor público passa a ser compreendida como o conjunto de atos ilegais cometidos por agentes públicos na condução dos seus cargos que acarretem em benefícios privados, seus ou para outrem.⁸

A corrupção no setor público, finalmente, pode envolver diferentes tipos de agentes. A *grand corruption* geralmente envolve poucos indivíduos (autoridades eleitas, altos funcionários do estado e elites empresarias), grandes somas de valores em cada transação e nível elevado de organização e sofisticação. Esta difere da *petty corruption*, que tradicionalmente envolve grande número de indivíduos (tipicamente burocratas do nível de rua e suas clientelas), menores somas de dinheiro por transação e baixo grau de organização e sofisticação entre seus agentes – por vezes sequer existindo de forma organizada (KARKLINS, 2002; ROSE-ACKERMAN e PALIFKA, 2016).⁹

8 Essa abordagem possui limitações. Como Philp sugere, “that an act is legal does not always mean that it is not corrupt” (1997, 441). Comportamentos que violam a imparcialidade esperada da administração pública, mas que não são ilegais, ilustram o ponto. Isso é especialmente verdadeiro em contextos altamente institucionalizados, em que parte significativa das transações corruptas ocorre por meio de atos formalmente legais (Johnston 2005). Simetricamente, nem todos atos ilegais cometidos por agentes públicos são necessariamente corruptos. A quantidade de irregularidades apuradas em auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) em municípios brasileiros, por exemplo, indica que os episódios de má administração (derivados da falta de preparo ou de informação dos gestores) superam amplamente os casos de corrupção propriamente dita (Gerhke 2018).

9 Como tudo nesta literatura, um dos problemas desta classificação é o fato de que esses dois tipos de corrupção podem interagir. Isso ocorre, por exemplo, quando policiais ilegalmente arrecadam dinheiro de forma a financiar campanhas eleitorais. Outro problema diz respeito à escala. Embora a participação de “autoridades eleitas” geralmente permita classificar um caso como *grand corruption*, prefeitos de municípios de pequenos e seus secretários municipais dificilmente sugerem este tipo de magnitude.

É por conta desta centralidade conferida à noção ilegalidade como forma de identificar condutas como corruptas que a *accountability legal* se apresenta tão seguidamente na literatura como forma de controlar a corrupção. Com efeito, a própria ideia de sancionar condutas corruptas frequentemente é tomada como sinônimo da ideia de impor sanções previstas em lei e elas, sendo as instituições responsáveis pelo *law enforcement* quase sempre as primeiras indicadas a serem fortalecidas de forma a se enfrentar a corrupção. Isso é particularmente verdadeiro em relação ao Poder Judiciário, cuja independência é quase sempre considerada indispensável para o sucesso dessas iniciativas (e.g., ROSE-ACKERMAN 2007, 2010; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2007; VOGL, 2012).

Ao mesmo tempo, o que torna a *accountability legal* da corrupção no setor público – e em especial da *grand corruption* – interessante do ponto de vista da pesquisa empírica é o fato de que os mesmos indivíduos que formalmente delegam poderes às instituições de *accountability legal*, os representantes políticos eleitos, são também os potenciais alvos de parte importante dos esforços dessas instituições. Isso ocorre porque as atribuições do Poder Judiciário, de órgãos de persecução penal, instituições de auditoria, controladorias e de tantas outras são todas definidas em lei. E essas leis são – ao menos hipoteticamente – sujeitas à alteração pelos próprios alvos potenciais das investigações em casos de *grand corruption*. Não à toa, dados os constrangimentos envolvidos nesse processo, muitos trabalhos se lançaram a buscar identificar as condições sob as quais punições podem ser impostas a agentes políticos corruptos, em especial pelo Poder Judiciário (DELLA PORTA, 2001; SOUSA, 2002; SIMS, 2011; DA ROS, 2014; ANG, 2017).

Três Tipos de Accountability legal

Proponho classificar a *accountability legal* em três tipos: administrativa, civil e criminal (ou penal).¹⁰ Abaixo, eu explico cada um desses tipos com atenção a três dimensões: a severidade das sanções impostas, a quantidade de comportamentos sancionáveis e as instituições responsáveis pela aplicação das sanções.

Em seguida, apresento as etapas que caracterizam o processo de *accountability legal*, as quais são idênticas para os três tipos revisados. A partir disso, adiciono duas dimensões à análise: o nível de interdependência institucional e a probabilidade/celeridade de sanção.

Friso de antemão que as três variantes de *accountability legal* aqui discutidas são “tipos ideais”, isto é, formulações teóricas que não necessariamente guardam perfeita correspondência empírica. Assim, embora eu me valha de exemplos de práticas concretas para ilustrá-los, não me limito às especificidades da legislação de um país, como o Brasil, salvo quando importante para aclarar a discussão. O propósito desta reflexão é chamar a atenção para as diferenças entre tipos de *accountability legal* como conceitos que merecem maior aprofundamento por suas próprias importâncias, em especial quanto ao alcance em potencial de cada um deles no controle da corrupção no setor público, conforme detalhado abaixo.

A *accountability legal* administrativa consiste na aplicação de sanções estabelecidas em lei por órgãos internos e externos de controle da administração pública. Estes incluem instituições de auditoria e de correição, tribunais de contas, controladorias, agências anticorrupção e outros fóruns de natureza “quasi-judicial” (BOVENS, 2007). As sanções impostas nessa modalidade apresentam a mais ampla variedade dentre os três tipos de *accountability legal* aqui classificados, oscilando entre os níveis baixo e médio de severidade. Dentre os primeiros, cito a aplicação de advertências, de suspensões temporárias do serviço público e de multas de reduzido valor; quanto aos últimos, cito a imposição de multas de valor elevado, de desligamentos definitivos do serviço público e da vedação futura à ocupação de cargos ou à contratação junto ao poder público, medidas essas que podem ser até mesmo adotadas em conjunto. Dada a variedade, as sanções podem ser aplicadas tanto a pessoas físicas como a pessoas jurídicas. Essa variedade se relaciona à quantidade de comportamentos sancionáveis, isto é, ao número de práticas para as quais existe previsão de punição em lei. Esta quantidade é muito superior na *accountability legal* administrativa do que na civil e, especialmente, na criminal. Com efeito, a imposição de sanções administrativas pode decorrer de mero indício de prática corrupta, prescindindo de comprovação de dolo

¹⁰ Baseio essa classificação sobretudo em Klitgaard (1988, 81).

dos agentes envolvidos ou mesmo de dano ao poder público. Uma sanção administrativa aplicada com frequência por agências anticorrupção mundo afora – e inconcebível civil ou criminalmente – é o desligamento de servidores públicos que exibem patrimônio injustificadamente incompatível com seus rendimentos (MANION, 2004; QUAH, 2010).

A *accountability legal* civil diz respeito à imposição de sanções de natureza civil pelo Poder Judiciário que, para tanto, requer o seu acionamento por outros agentes ou órgãos, tais como os representantes legais dos órgãos públicos que incorreram em prejuízo ou dano como resultado das práticas corruptas. As sanções incluem sobretudo o pagamento de indenizações, tanto de caráter compensatório como punitivo, seja por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas. Em grande medida, o propósito aqui é a recuperação de ativos. Para tanto, além de pedidos diretos de pagamento de indenização, pode-se lançar mão de medidas como a declaração de falência e a desconsideração da personalidade jurídica da empresa, inclusive com cooperação internacional (MATION, 2014; RIBEIRO, 2014). Particularmente no Brasil, por força da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), as sanções de natureza civil também podem conduzir à perda do cargo público e à vedação de sua ocupação no futuro (v.g., inelegibilidade). Assim, comparativamente às demais formas de *accountability legal*, o nível de severidade dessas sanções pode ser considerado médio. Quanto à quantidade de comportamentos

sancionáveis, este também é médio. Em regra, inexistente a possibilidade de punição por mero indício, havendo quase sempre a necessidade de comprovação de ocorrência de dano ao poder público decorrente de práticas corruptas. Em tese, trata-se de quantidade de condutas sancionáveis inferior àquelas das sanções administrativas, mas superior às criminais.

A *accountability legal* criminal ou penal, finalmente, caracteriza-se por ser a única aplicada apenas a pessoas físicas. De regra, ela requer a comprovação de dolo dos agentes para ser imposta, e somente em relação a condutas altamente detalhadas na legislação. Por isso, é a que apresenta, dentre os três tipos de *accountability legal* revisados, a menor quantidade de comportamentos sancionáveis. O tipo de punição é, por sua vez, um só: a privação de liberdade – muito embora ele possa ser convertido em prestação de serviços à comunidade ou multa, entre outros. Trata-se da mais severa forma de sancionamento da corrupção e que, por isso mesmo, somente pode ser imposta pelo Poder Judiciário após acionamento por um órgão de persecução penal (e.g., Ministério Público), geralmente após investigação conduzida pela autoridade policial.

O Quadro 1, abaixo, sintetiza a classificação dos tipos de *accountability legal* exposta até aqui com referências às três dimensões descritas anteriormente: o nível de severidade das sanções, a quantidade de comportamentos sancionáveis e as instituições responsáveis pela sua aplicação.

QUADRO 1. SANÇÕES E INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY LEGAL

TIPO DE ACCOUNTABILITY LEGAL	NÍVEL DE SEVERIDADE DAS SANÇÕES	QUANTIDADE DE COMPORTAMENTOS SANCIONÁVEIS	INSTITUIÇÕES SANCIONADORAS
Administrativa	Baixa a média	Alta	Órgãos de controle interno e externo da administração pública (corregedorias, controladorias, tribunais de contas etc.)
Civil	Média	Média	Poder Judiciário, mediante acionamento pelo órgão lesado ou seu representante legal
Criminal	Alta	Baixa	Poder Judiciário, mediante acionamento pelo órgão de persecução penal

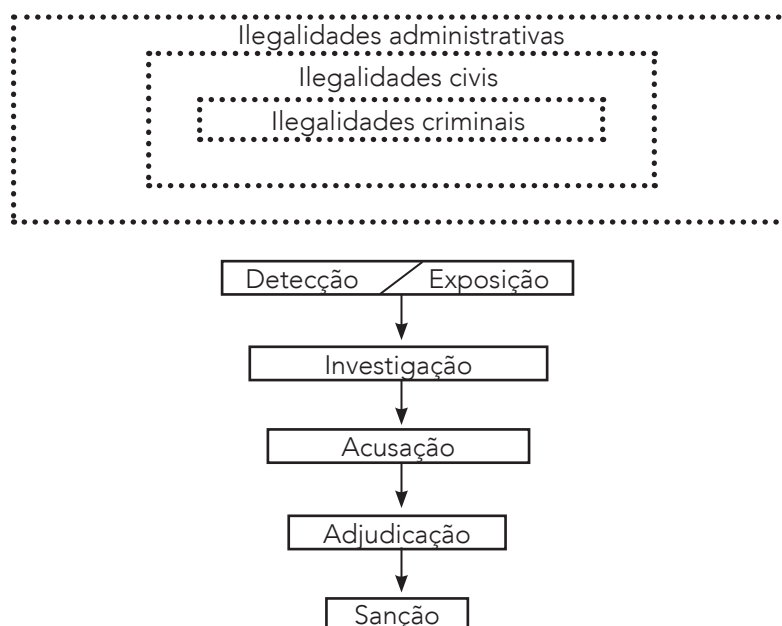
Fonte: elaboração do autor.

O corolário do exercício realizado até aqui é que a *accountability legal* administrativa, em comparação à civil e à criminal, é a que permite que o maior número de instituições possa punir, de forma independente umas das outras, um número maior de comportamentos. Praticamente todas as condutas sancionáveis pelas vias civil e criminal podem, ao menos em tese, também ser punidas administrativamente. Sanções civis, por sua vez, são destinadas a um conjunto mais reduzido de condutas e aplicadas somente por órgãos judiciais mediante provocação por outras instituições; e sanções criminais somente ocorrem por decisão judicial após o seu acionamento por um órgão de persecução penal como decorrência de um rol limitado de condutas detalhadas na legislação como crime. Essa variação, é óbvio, decorre do nível de severidade das sanções. Assim, embora haja alguma sobreposição entre os tipos de sanções aplicadas em casos de *accountability legal* administrativa e civil – e.g., ambas podem acarretar no pagamento de va-

lores, na forma de multas e indenizações, ou no desligamento do serviço público – as segundas são em média mais severas do que as primeiras, que permitem um conjunto maior de sanções, permanecendo aquelas de ordem criminal como as mais severas dentre as três.

Isto posto, ainda que se divida em diferentes tipos, a *accountability legal* se caracteriza por ser um processo necessariamente sequencial, que se desdobra em diferentes etapas (RÍOS-FIGUEROA, 2006, 2012; TAYLOR e BURANELLI, 2007; DA ROS, 2014; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016; ARANHA, 2017). Para fins heurísticos, as etapas que conduzem à aplicação de sanções legais – sejam elas administrativas, civis ou criminais – estão representadas na Figura 1, abaixo. Embora estas etapas sejam utilizadas com maior frequência para descrever os fluxos do sistema de justiça criminal, não é incomum que elas sejam consideradas idênticas nos sistemas civil e administrativo, perspectiva à qual subscrevo (MACHADO e PASCHOAL, 2016).

FIGURA 1. ETAPAS DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY LEGAL



Fonte: elaboração do autor.

O processo de *accountability legal* está representado na figura acima em formato de funil porque ele opera como um sistema de “filtragem”.¹¹ Desta maneira, nem todos os casos abordados em uma fase anterior passam à fase imediatamente posterior, e informação inevitavelmente se perde de uma etapa à outra. Um efeito disso é que quanto menor, ou mais estreita, for a fase imediatamente anterior, mais estreitas possivelmente serão as seguintes. Isto é, uma fase posterior somente é tão ampla quanto a anterior permite que ela seja (DA ROS, 2014).

A primeira etapa do processo é a definição, na legislação, de ilegalidades administrativas, civis e criminais – i.e., daquilo que eu chamei de comportamentos sancionáveis. Como indicado na figura acima, os três tipos de *accountability legal* funcionam de forma concêntrica.¹² Isto é, de um modo geral, condutas sancionáveis criminalmente também ensejam punições civis e administrativas; condutas sancionáveis civilmente, por sua vez, ensejam sanções administrativas, mas não necessariamente criminais; por fim, há condutas sancionáveis apenas administrativamente que não ensejam sanções de natureza civil ou criminal.¹³ Por isso, sanções administrativas são aquelas que potencialmente abarcam maior quantidade de condutas, com as criminais abarcando menor número, e as civis ocupando lugar intermediário. As ilegalidades estão representadas em linha tracejada, diferentemente das demais etapas, por conta da incerteza de sua incidência. Práticas corruptas, se forem bem-sucedidas, ocorrem de maneira oculta. Assim, só uma parte das condutas corruptas consideradas ilegais se tornam públicas e a linha tracejada busca dar conta do inevitável fenômeno da subnotificação dos casos de corrupção (WARREN, 2004; FILGUEIRAS, 2011).

11 Agradeço a Andrew S. McFarland pela ideia de representar o processo de *accountability legal* desta forma.

12 Elaborei essa representação concêntrica inspirado em argumento amplamente difundido na literatura jurídica sobre a ilicitude das condutas, geralmente limitada às esferas civil e penal (e.g., Giacomuzzi 2002, Soares e Pereira 2015, Machado 2015), às quais adicionei a administrativa. Essa mesma lógica também se encontra presente na legislação brasileira, de que são exemplo os arts. 121-125 da Lei n. 8.112/1990, que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Agradeço a ajuda de José Guilherme Giacomuzzi com relação a esse ponto.

13 Isso é, obviamente, uma simplificação. Como tal, ela se sujeita a exame empírico das diferentes legislações existentes em cada país. Assim, pode ser que existam condutas sancionáveis civilmente, mas não administrativamente, por exemplo. O raciocínio aqui proposto indica apenas as tendências gerais da legislação e da hierarquia legal existente na maioria dos países. Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa observação.

Há duas formas por meio das quais este processo de “desocultação” da corrupção ocorre. É isto que se encontra indicado na etapa seguinte do processo de *accountability legal*: a detecção e/ou a exposição da corrupção (DA ROS, 2014). A primeira decorre do monitoramento realizado por órgãos de controle da administração pública, que buscam indícios de práticas corruptas a partir de indicadores estabelecidos, tais como os valores de transações financeiras realizadas, os montantes e modalidades dos contratos administrativos firmados etc. (MACHADO e PASCHOAL, 2016). A segunda surge majoritariamente de fora das instituições públicas, partindo de *whistleblowers*, organizações da sociedade civil e de participantes das próprias transações corruptas, que buscam se afastar delas por diferentes motivos, inclusive atacando antigos aliados (BALÁN, 2011). Não à toa, a imprensa exerce papel de destaque nessa segunda forma de desocultação da corrupção e sua liberdade é, por isso, considerada essencial ao controle da corrupção (BRUNETTI e WEDER 2003; GENTZKOW, GLEASER e GOLDIN, 2006).

Dentre as ilegalidades administrativas, civis ou criminais detectadas ou expostas, contudo, apenas uma fração conduz à investigação, a etapa seguinte. Nesta etapa, busca-se a verificar se os indícios coletados na etapa anterior verdadeiramente constituem irregularidades, bem como os seus responsáveis e os órgãos responsáveis pela aplicação das sanções. O papel da investigação é “separar o joio do trigo”. Isto é, assim como ela pode indicar culpados e levar inclusive à detecção de novos atos potencialmente corruptos, a investigação também pode ser inconclusiva ou verificar a mera ocorrência de irregularidades formais, removendo os nomes daqueles inicialmente indicados do rol de envolvidos. É nesta etapa que se intensifica a prestação de esclarecimentos dos agentes aos principais ou àqueles indicados por estes para tanto, por meio de depoimentos, apresentação de documentos, realização de perícias etc. (MACHADO e PASCHOAL, 2016).

Uma vez concluída a investigação, a acusação consiste na decisão de realizar a indicação formal da aplicação de uma sanção aos identificados na etapa anterior como responsáveis pelas irregularidades. Destes, contudo, apenas alguns serão adjudicados ou julgados na fase seguinte, que consiste na decisão de se apli-

car a sanção ou não. Alguns casos, no entanto, sequer serão julgados em seu mérito, sendo antes afastados por questões processuais. Finalmente, de todos os casos que conduzem a uma decisão final, apenas uma fração indicará a imposição de uma sanção como resultado (DA ROS, 2014).

Esse processo de “filtragem” se reproduz para cada um dos tipos de *accountability legal* descritos, cada qual com suas particularidades. Por iniciar com o escopo de atuação mais reduzido, casos criminais potencialmente geram o menor número de sanções. Inversamente, por abarcar inicialmente mais condutas, casos administrativos geram potencialmente o maior número de sanções, e casos civis ocupam posição intermediária. De igual forma, embora as etapas acima sejam preponderantemente estanques, as instituições que nelas atuam não necessariamente são. Isto é, nem sempre há uma única instituição responsável por executar cada etapa, podendo haver sobreposição. Assim, embora a adjudicação e a sanção sejam executadas apenas pelo Poder Judiciário nas variantes civil e penal da *accountability legal*, a investigação pode ser executada simultaneamente por mais de uma instituição (e.g., polícias, órgãos de persecução penal), inclusive em conjunto entre elas.¹⁴ De igual forma, algumas instituições podem exercer mais de uma etapa nesse processo. No caso de sanções criminais, por exemplo, órgãos de persecução penal participam tanto da acusação como da investigação, podendo até mesmo atuar de forma auxiliar na exposição da corrupção – é isso que ocorre por meio de instrumentos de colaboração premiada, em que novos nomes e práticas corruptas são trazidos a público por um de seus participantes em troca de benefícios legais concedidos por órgãos de persecução penal. Em alguns casos, finalmente, uma única instituição pode exercer todas as etapas do processo de *accountability legal*, particularmente em casos administrativos.

Os Tribunais de Contas no Brasil, por exemplo, podem realizar todas as etapas do processo de *accountability legal* administrativa, estando aptos a detectar, investigar, acusar, adjudicar e impor sanções nas suas respectivas esferas de atuação e jurisdição (TAYLOR e BURANELLI, 2007; DA ROS, 2018).¹⁵

Como resultado, a priori há uma razão inversa entre o nível de severidade das sanções a serem impostas, por um lado, e o nível de interdependência institucional necessário para que as sanções sejam aplicadas, por outro. Em geral, quanto mais severas as sanções, mais instituições participam do processo de *accountability legal*. Isso ocorre – e é esperado – para que sanções mais severas sejam impostas com maior parcimônia do que sanções mais brandas. Justamente porque algumas punições são muito drásticas, como a privação de liberdade, em uma democracia liberal elas se submetem ao escrutínio de um maior número de instituições para serem aplicadas. Este é o óbvio corolário do liberalismo político: por meio da divisão de funções e poderes, gera-se controles mútuos entre instituições e se reduz a discricionariedade dos atores responsáveis pelo uso da coerção estatal.

Usando jargão da ciência política, portanto, há uma razão inversa entre a severidade das sanções a serem impostas e o número de *veto players* – i.e., jogadores com poder de veto, que são aqueles cujo consentimento é necessário para se tomar uma decisão¹⁶ – requeridos para aplicar punições a condutas corruptas. Disso decorre outro resultado, derivado dessa abordagem: novamente a priori, há uma razão inversa entre a severidade de uma sanção, por um lado, e a probabilidade e celeridade de sua aplicação, por outro.

14 Essa é o caso das amplamente conhecidas forças-tarefa no Brasil, que congregam sobretudo membros da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, mas também integrantes de outros órgãos da administração pública federal, incluindo Secretaria da Receita Federal, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União (Arantes 2010).

15 Convém frisar, no entanto, que há sabidamente muita variação nas performances dos Tribunais de Contas no Brasil, de tal forma que alguns de fato parecem exercer todas essas etapas, ao passo que outros exercem um conjunto menor de atividades (Moraes 2006, Loureiro, Teixeira e Moraes 2009, Melo, Pereira e Figueiredo 2009, Da Ros 2018).

16 A abordagem de *veto players* foi proposta por Tsebelis (1995, 1999, 2002) para explicar as diferenças entre sistemas de governo e suas capacidades de formular políticas públicas em uma democracia.

E isso se relaciona aos tipos de *accountability* legal descritos, como a Figura 2, abaixo, representada de forma simples e exploratória.

FIGURA 2. POTENCIAL SANCIONATÓRIO DOS TIPOS DE ACCOUNTABILITY LEGAL



Fonte: elaboração do autor.

A *accountability* legal criminal é que impõe a sanção mais severa dentre os três tipos e, por isso, é a que prevê o menor número de condutas sancionáveis e a que se pauta pelo maior grau de escrutínio de seus procedimentos. De modo geral, após notificada um crime em potencial, a polícia investiga, o órgão de persecução penal acusa, e o judiciário julga, aplicando a sanção ao final deste processo. Dada a maior quantidade de instituições envolvidas e o menor rol de comportamentos passíveis de punição, trata-se de uma forma mais lenta e menos provável de se aplicar sanções a comportamentos considerados corruptos. Logo abaixo, em patamar intermediário de severidade, na *accountability* legal civil, uma vez constatado prejuízo ao poder público em decorrência de prática corrupta, cabe ao representante legal do ente lesado ingressar com uma ação junto ao judiciário para que este decida ou não pela restituição dos valores e/ou pelo pagamento de multa. Em tese, trata-se de procedimento ligeiramente mais célere do que o anterior. Por fim, na *accountability* legal administrativa, em razão da menor severidade de suas sanções, um leque mais extenso de comportamentos é passível de punição, para os quais se requer menor escrutínio. É, em potencial, o tipo de *accountability* legal que possui a maior capacidade para ser aplicada de forma célere e abrangente. Friso, todavia, que a menor severidade das sanções administrativas, em relação aos outros dois tipos, não deve obscurecer o fato de que há muita variação interna a esse

tipo. E, por isso, conforme já mencionado, sua severidade oscila entre os níveis fraco e médio, havendo inclusive sobreposição com as sanções de natureza civil no caso de multas administrativas de alto valor e da destituição de cargos públicos e/ou da vedação da contratação junto ao poder público. É por isso que, na figura acima, as sanções administrativas se encontram deslocadas acima da base do eixo vertical em direção às sanções civis, de forma a representar essa variação interna e sua aproximação às últimas.

Neste ponto, reitero algo que disse no início desta seção: as diferenças sugeridas entre os tipos de *accountability* legal são em potencial, dada a natureza teórica dessa reflexão. Por óbvio, tanto a severidade das sanções como a probabilidade e a celeridade de sua aplicação são questões empíricas, relativas ao funcionamento das instituições que exercem essas tarefas. Este texto busca justamente manter constantes os vários recursos – autonomia, atribuições, poderes, orçamento, pessoal, expertise, coordenação etc. – que invariavelmente afetam a performance dessas instituições, de forma a isolar os tipos de *accountability* legal como variáveis próprias de interesse para o desenho de políticas públicas anticorrupção. O propósito é, portanto, chamar atenção para essas diferenças de forma a subsidiar o debate sobre a própria eficiência na alocação desses recursos nos esforços de reduzir a corrupção por meio da imposição de sanções legais.

O fundamento dessa preocupação é óbvio, mas frequentemente negligenciado: não há recursos para promover reformas abrangentes em todos os fronts de enfrentamento à corrupção ao mesmo tempo. Isso é particularmente verdadeiro em países em desenvolvimento. Eles são justamente os que necessitam de maior número de reformas, mas os que tem menos condições e recursos para fazê-las. A discussão, assim, não é sobre quais reformas devem ser feitas, mas sobre quais devem ser priorizadas. Sobre isso, a literatura é curiosamente escassa. Às várias sugestões da criação e promoção de ambiciosos “sistemas de integridade nacional” e de “redes de instituições de *accountability*” geralmente não se seguem discussões sobre quais dos seus componentes devem ser fortalecidos com maior urgência ou intensidade do que os outros. Com frequência, esta questão é deixada ao jogo bruto das decisões políticas “não baseadas em evidências”, de tal forma que a capacidade de mobilização e obtenção de recursos de algumas instituições se sobressai a outras, não necessariamente em proporção à contribuição que elas são capazes de dar para a redução da corrupção. E, por conta disso, a alocação de recursos pode nem sempre ser a mais eficiente. O exercício aqui realizado busca justamente propor uma abordagem para subsidiar essa discussão, em especial no que diz respeito ao controle da corrupção por meio da imposição de sanções previstas em lei. Friso, no entanto, que a decisão sobre a priorização da alocação de recursos deve sempre ser contextual e empiricamente orientada, tampouco permitindo que um tipo de *accountability legal* seja abandonado em prol de outros.

Implicações para Políticas Públicas Anticorrupção

Um conjunto de implicações e constatações teóricas e empírica decorre dos argumentos expostos na seção acima. O objetivo desta seção é revisar brevemente cinco delas, algumas das quais inclusive já foram discutidas nas páginas anteriores. Elas dizem respeito: (i) aos potenciais comparados dos três tipos de *accountability legal* para o controle da corrupção; (ii) à atuação do Poder Judiciário; (iii) à importância de reformas e sanções administrativas; (iv) à complementariedade e calibragem dos tipos de *accountability legal*; e (v) à integração da

accountability legal a estratégias mais amplas de controle da corrupção. Mais uma vez, como se trata de um texto teórico, todas essas implicações e constatações são conjecturas sujeitas a exame empírico posterior, antes indicando direções para análise empírica futura.

i. Potenciais comparados. Se eu fui suficientemente claro até agora, demonstrei que a punição de agentes corruptos por meio de sanções previstas em lei não pode se resumir àquelas impostas pelo Poder Judiciário. Embora haja na literatura, nos reformistas e no público em geral um impulso em equacionar sanções legais com sanções impostas pelo Poder Judiciário, este raciocínio é incompleto. Em parte, isso decorre de algo que sugeri no início deste ensaio: a falta de clareza da literatura sobre o que é uma “punição” a um agente corrupto. Buscando preencher parcialmente essa lacuna, propus classificar as “sanções legais” em três tipos – administrativas, civis e criminais – às quais correspondem três tipos de *accountability legal* diferentes. O propósito desta classificação foi identificar se, e em qual medida, esses tipos geram resultados distintos quanto à severidade e à probabilidade na aplicação das sanções, com possíveis reflexos sobre o controle da corrupção. Em vista do exposto, *ceteris paribus*, apostar na sanção criminal como estratégia principal de punição legal da corrupção é uma estratégia possivelmente ineficiente: embora suas sanções sejam mais severas, elas se aplicam a poucas e específicas situações, e somente a pessoas físicas.¹⁷ De igual forma, seus procedimentos envolvem maior número de *veto players* e, como resultado, suas punições são as mais lentas e as menos prováveis dentre os tipos de *accountability legal* revistos. Em resumo, sua vantagem comparativa às demais sanções é quase exclusivamente a sua severidade. Por sua vez, o sistema de sancionamento administrativo parece promissor em praticamente tudo aquilo que é desvantagem no sistema criminal: a quantidade de comportamentos sancionáveis é maior e a aplicação das sanções depende de menor quantidade de instituições, sendo mais célere e provável, e estendendo-se tanto a pessoas físicas como jurídicas. Seu limite é justamente sua severidade. Sanções administrativas, no entanto, variam muito em intensidade. Algumas são

17 Sanções criminais a pessoas jurídicas, embora raras, também podem existir. Embora não no âmbito da corrupção, esse é o caso, no Brasil, de multas decorrentes de crimes ambientais. Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa observação.

realmente fracas (como advertências e multas de valor reduzido), mas outras podem ser mais duras, aproximando-se da severidade média de sanções civis (como multas de valores elevados, remoção do cargo público e proibição de contratação futura junto ao poder público). Por conta disso, se for bem calibrado (e esse é um ponto ao qual retornarei adiante), o sistema de *accountability legal* administrativo parece constituir um front fundamental para o controle da corrupção, possivelmente mais do que o sistema de justiça criminal e civil. Por fim, o sistema de aplicação de sanções civis é possivelmente o menos eficiente dos três tipos revisados até aqui. Ele conjuga as deficiências dos outros dois tipos sem ter suas vantagens: no máximo, as sanções civis atingem a mesma severidade das formas mais rigorosas da *accountability legal* administrativa, mas requerem praticamente o mesmo nível de interdependência institucional – e, portanto, de morosidade e de incerteza – das sanções criminais. Isso não significa que este é uma variante insignificante de *accountability legal*, mas apenas que, comparativamente aos demais tipos, é que parece possuir o potencial mais reduzido de controle da corrupção. Novamente, essa comparação é potencial, derivada dos tipos ideias aqui descritos. Este potencial, por sua vez, somente pode ser realizado por meio de investimentos nas respectivas instituições sancionadoras. Isto é, o fato de que a *accountability legal* administrativa possuir maior potencial de sancionamento da corrupção somente se converterá em realidade por meio da alocação de recursos às instituições responsáveis por ela. E aqui reside o dilema fundamental de todas políticas públicas, o seu custo de oportunidade. Dado que os recursos são invariavelmente escassos, reformistas anticorrupção devem escolher entre várias áreas onde investi-los para reduzir a corrupção. O que este exercício teórico sugere é que, dentre os tipos de *accountability legal* existentes, onde possivelmente se realiza o investimento mais eficiente é na sua variante administrativa. O que este exercício também sugere, por extensão, é que, se a área administrativa se encontra empiricamente aquém das demais na imposição de sanções, isso possivelmente decorre de uma desproporção na alocação de recursos entre as três áreas de *accountability legal* aqui discutidas – isto é, ou as instituições de *accountability legal* administrativa possuem recursos que as mantém operando aquém de seu potencial, ou as instituições de

accountability civil e criminal vem recebendo recursos além das suas necessidades.

ii. Atuação do Poder Judiciário. Coerente com o argumento anterior, convém notar que dificilmente o Poder Judiciário, seus atores e instituições próximas (como o Ministério Público) lograram sucesso em reduzir sensivelmente os níveis de corrupção no setor público quando avocaram a si protagonismo nesse processo. Em que pese a ampla sugestão dos organismos internacionais para o fortalecimento do Poder Judiciário como um dos principais antídotos anticorrupção, e o trabalho de diversos acadêmicos buscando identificar uma relação significativa entre a independência do Poder Judiciário e os níveis de corrupção dos vários países, as evidências nesse sentido são inconclusivas. Análises quantitativas focadas na América Latina, por exemplo, tiveram dificuldade em observar essa relação com clareza (e.g., RÍOS-FIGUEROA, 2006, 2012; SÁNCHEZ URRIBARRÍ, 2008; DONOSO, 2009).¹⁸ Outros trabalhos, focados sobretudo no nível local no Brasil e em modelos formais, por outro lado, obtiveram sucesso em observá-la (FERRAZ e FINAN, 2011; PRIKS 2011; LITSCHIG e ZAMBONI, 2015). Do ponto de vista comparativo, há casos em que houve intensificação da punição criminal de autoridades, mas nos quais a corrupção não parece ter cessado ou diminuído como resultado desses esforços. O exemplo mais famoso e amplamente citado no Brasil atualmente é o caso da Operação Mani Pulite, ocorrida na Itália de 1992 a 1996 (DELLA PORTA e VANNUCCI, 2007; VANNUCCI, 2009). Ele não é o único, contudo. Um outro exemplo relativamente conhecido nos Estados Unidos é o do estado de Illinois, onde o judiciário federal vem sendo rigoroso na aplicação de sanções penais, havendo condenado criminalmente quatro ex-governadores ao longo dos últimos anos. Ainda assim, não parece estar havendo melhoria quanto aos níveis de corrupção observados (MERRINER, 2004; CANARY e REDFIELD, 2012; GRADEL e

18 Outros exemplos incluem os amplamente citados estudos de Treisman (2000, 2007), que examinam o impacto da “efetividade do sistema legal”, focada em características históricas do Poder Judiciário, sobre a corrupção, praticamente não as observando.

SIMPSON, 2014).¹⁹ Estes e outros exemplos sugerem que a atuação das instituições do sistema de justiça, embora seja importante, não é isoladamente capaz de reduzir a corrupção.²⁰ Isso parece ser especialmente verdadeiro em campanhas temporárias de grande visibilidade midiática nas quais o sistema de justiça criminal agressivamente assume a dianteira do processo de enfrentamento à corrupção. Antes de atingir seus objetivos, o resultado geral dessas amplas campanhas de “moralização” do setor público quase sempre tem sido o de reduzir a competitividade de segmentos da elite política no mercado eleitoral, permitindo que outros competidores – novos ou outrora pouco competitivos – obtenham maior sucesso (e.g., MARAVALL, 2003; CHANG, GOLDEN e HILL, 2010). Dito de outra forma, mesmo quando bem-intencionadas, tais campanhas parecem contribuir para uma renovação acelerada do estoque de ocupantes de cargos públicos, mas não necessariamente para uma renovação das práticas políticas que os novos ocupantes adotam uma vez tenham chegado ao poder.²¹ Novamente, isso não significa que

19 Como Canary e Redfield observam ao revisar os esforços recentes do estado de Illinois para reduzir a corrupção, “the never-ending parade of local government officials from Chicago and other areas of the state going off to jail has not resulted in a moratorium on political corruption at the local level. Aggressive prosecution of political corruption is a necessary but not sufficient road to reform” (2012, 14).

20 Outro caso, menos discutido na literatura e que merece menção, é o Peru. Com frequência, cita-se a centralidade adquirida pelo órgão de persecução penal do país no aftermath da era Fujimori-Montesinos, que durou de 1990 a 2000, inclusive como condição para a posterior condenação destes (e.g., Navarro 2006, Vogl 2012). No entanto, os índices de corrupção do país não parecem ter melhorado desde então. Ilustro isso com a assertiva que todos os presidentes do país desde então sob investigação que decorrem da atuação da construtora brasileira Odebrecht no país, um dos desdobramentos da Operação Lava Jato.

21 Esse não é o único efeito dessas iniciativas. Outro comumente discutido na literatura é a expansão dos poderes dos próprios órgãos do sistema de justiça responsáveis por tais campanhas (e.g., Adut 2004). Outro ainda, ligado ao anterior, é a violação dos direitos dos investigados, incorrendo-se na prática de combater um tipo de abuso – a corrupção – com outro (e.g., Merriner 2004). Neste sentido, vale lembrar que o Poder Judiciário independente foi idealizado como um dos componentes do sistema de freios e contrapesos próprio do liberalismo político, que busca proteger os cidadãos contra o uso indevido da força pelo estado. Ele não foi concebido para punir condutas no interior de uma administração pública que sequer existia em seus moldes “weberianos” ou “universalistas” à época, no final do século XVIII. A separação de poderes é sobretudo um remédio liberal para um problema liberal. E o problema básico do liberalismo é limitar a atuação do estado de forma a conferir maior espaço às liberdades dos indivíduos. A separação de poderes foi desenhada tendo especialmente esse objetivo em vista. Seu objetivo era, em outras palavras, garantir que a esfera privada não sofresse interferências indevidas da esfera pública. Seu objetivo não era, portanto, preservar a esfera pública de interferências indevidas da esfera privada, aquilo que contemporaneamente chamamos de corrupção no setor público. Isso é o inverso. Sugerir que a separação de poderes e a independência do Poder Judiciário foram projetadas para controlar a corrupção é sugerir, muito provavelmente, a aplicação de um tratamento inadequado ao problema.

se devem abandonar esforços de forma a rotinizar a punição judicial de autoridades envolvidas em práticas corruptas. Ao contrário, trata-se apenas de frisar que o protagonismo do Poder Judiciário neste particular não parece ter obtido o sucesso esperado.

iii. Reformas e sanções administrativas. Ao passo que iniciativas capitaneadas pelo Poder Judiciário não parecem ocupar lugar de destaque dentre os casos de sucesso de países que conseguiram reduzir os níveis de corrupção de forma significativa, a história reserva outro lugar para as reformas administrativas – e ao menos algumas delas envolveram reformas nas estruturas de *accountability legal* administrativa. De antemão, é importante frisar que não parece haver uma única rota conduzindo países de níveis elevados para mais reduzidos de corrupção. Antes, parecem haver diversas trajetórias conducentes a esse resultado (MUNGIU-PIPPIDI, 2016). Simplificando enormemente essa realidade, dentre os “casos de sucesso” mais lembrados, há aqueles em que a redução da corrupção foi atingida, direta ou indiretamente, por meio de uma combinação de medidas como a maior profissionalização da burocracia, a redução dos estoques de rendas disponíveis junto ao estado e/ou a maior institucionalização do sistema partidário, entre outros.²² Em maior ou menor medida, histórias assim parecem ser ilustradas por casos mais antigos de reforma (Suécia e Dinamarca ao longo da segunda metade do século XIX, Estados Unidos durante a chamada *progressive era*, do final do século XIX ao início do século XX), por países que foram os laboratórios originais de iniciativas que hoje integram o rol de *best-practices* internacionais (como as agências anticorrupção independentes de Cingapura e Hong Kong, que datam da segunda metade do século XX) e por um rol heterogêneo de países que desde a década de 1990 parece ter obtido sucesso ao menos parcial neste sentido – incluindo nações como Botswana, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Estônia, Geórgia, Japão, Nova Zelândia, Ruanda, Taiwan e Uruguai (MUNGIU-PIPPIDI, 2016; TAYLOR, 2018).

22 Examinemos esses “casos de sucesso” de forma exploratória e sem rigor. Parte da dificuldade com o estudo deste tipo é um velho conhecido problema das ciências sociais, o viés introduzido por se selecionar os casos a partir de valores específicos da variável dependente (King, Keohane e Verba 1994, Geddes 2003). Ao mesmo tempo, essas reformas são aquelas que produzem efeitos no curto e médio prazo. A elas se somam reformas cujos efeitos sobre a corrupção somente são observáveis em longo prazo, tais como incrementos nos níveis de riqueza, educação e democracia, além da redução de desigualdades (Treisman 2000, 2007, Uslaner e Rothstein 2016).

Dentre esses casos, o incremento na severidade e na probabilidade da aplicação de sanções administrativas parece ter sido importante em alguns deles, mas não todos. Seguramente, esse foi o caso das amplamente citadas agências anticorrupção de Cingapura e Hong Kong, que passaram a punir disciplinarmente servidores públicos envolvidos em práticas corruptas de forma ampla e rigorosa (MANION, 2004; QUAH, 2010), o mesmo também se observando nos casos mais recente de Georgia e Ruanda (TAYLOR, 2018).²³ Em adição ao argumento acima, em nenhum desses casos parece ter sido o Poder Judiciário o agente principal das mudanças. Quando muito, o aumento da competição política parece ter favorecido uma atuação mais independente do Judiciário, como no Japão (onde, contudo, permanece tendo atuação discreta) e a Costa Rica (que já conta há certo tempo com um Judiciário respeitado, ainda que nele a pauta anticorrupção não pareça ser prioritária, centrando-se em temas como os direitos humanos).

iv. Complementariedade e calibragem: Até aqui, distingui três tipos de *accountability legal* de forma a compará-los. Agora, tentarei analisá-los em conjunto. Como frisei, priorizar uma área de *accountability legal* não deve – e nem pode – significar abandonar outras. Se a discussão empreendida até aqui está clara, há um espaço promissor para se pensar no sistema de sancionamento administrativo como locus relevante para incrementar as chances e a celeridade na imposição de sanções previstas em lei a agentes corruptos. Ao mesmo tempo, ninguém espera reduzir a corrupção – e sobretudo aquela que envolve grandes volumes de dinheiro – por meio da aplicação de advertências ou multas de valor reduzido. É óbvio que isso não funciona. Talvez por isso nosso impulso inicial seja pensar que a *petty corruption* possa ser enfrentada com base em sanções administrativas, por um lado, mas que a *grand corruption* deve ser punida judicialmente, por outro. Dado o maior nível de organização e de sofisticação da última, o seu controle geralmente requer o uso de técnicas de investigação mais invasivas, as quais demandam supervisão judicial e que conduzem

à aplicação de sanções criminais. O raciocínio é verdadeiro, mas possivelmente incompleto. Primeiramente, se a corrupção é sistêmica, ela envolve tanto altos funcionários do estado como burocratas do nível da rua e do médio escalão (cf. KARKLINS, 2002). Há, nesses casos, atuação conjunta de agentes nos diferentes níveis da burocracia com vistas à realização de transações corruptas. Por definição, o combate a tais práticas deve ser igualmente conjunto, aliando diferentes tipos de *accountability legal*. Em segundo lugar, a celeridade das sanções administrativas permite que se tomem medidas de forma a cessar os desvios de recursos muito antes do que uma decisão judicial – civil ou, especialmente, penal – possa fazê-lo. Neste sentido, a perda de recursos públicos, que é possivelmente o principal dano resultante da corrupção, pode ser minimizada de forma mais célere e eficiente por meio de sanções administrativas (e.g., rescisão de contratos administrativos, cessação dos repasses de valores a contratados pela administração pública suspeitos de desvios, suspensão e exoneração de servidores com patrimônio injustificadamente superior aos seus rendimentos) do que civis ou criminais. Há ainda medidas administrativas de caráter preventivo que também escapam à atuação na esfera judicial. Órgãos de auditoria, por exemplo, geralmente são capazes de suspender editais públicos cujos valores ou formato jurídico são considerados suspeitos antes mesmo que os atos decorrentes deles (e.g., contratos, admissões) ocorram, assim prevenindo que os próprios danos se materializem. Em terceiro lugar, a variabilidade das sanções administrativas permite que elas sejam calibradas para ser mais rígidas, de forma a aproximá-las da severidade da *accountability legal* civil. Em alguns “casos de sucesso” revisados na seção anterior, a adoção de sanções administrativas duras foi instrumental para reduzir a corrupção. Desta forma, sanções administrativas pesadas podem ser importantes também no controle da *grand corruption*, punindo de forma mais célere altos e médios burocratas – de carreira ou do *spoil system* – que são quase sempre indispensáveis aos atores políticos e empresariais para operacionalizar as transações corruptas de grandes valores. Disso decorre que há uma interdependência entre os tipos de *accountability legal* e que a aplicação de sanções administrativas talvez possa ajudar a prevenir a ocorrência de futuras irregularidades nas esferas civil ou cri-

23 Embora as agências anticorrupção de Hong Kong e Cingapura executem funções predominantemente investigativas, elas podem punir administrativamente funcionários públicos com demissões ou aposentadorias compulsórias, fazendo-os inclusive em grandes quantidades – e sem prejuízo para o encaminhamento desses casos para outras formas de sanção, civil ou criminal, posteriormente (Manion 2004, Quah 2010).

minimal. A insuficiência ou deficiência das sanções administrativas, por sua vez, pode gerar sobrecarga nas formas mais severas de punição.²⁴ Isto é, a carência de sanções administrativas pode gerar a necessidade de aplicar de forma mais intensa outras sanções, de natureza civil ou criminal. Quer dizer, o desequilíbrio entre essas sanções pode gerar a – percebida ou real – necessidade de compensar por meio da aplicação de outras. Com efeito, embora eu desconheça pesquisas sobre o tema, pode-se supor que a imposição rotinizada e previsível de sanções administrativas céleres e severas pode funcionar como uma forma de prevenir, ao menos em parte, a aplicação de sanções civis e criminais. Do contrário, se as sanções administrativas são carentes, deve-se relegar a tarefa de punir essas irregularidades de forma mais severa – mas mais demorada e incerta. Assim, quando os mecanismos de punição legal menos severos falham, provavelmente sobrecarregam – e tornam inócua ou pouco efetiva – a atuação dos mais severos. Se este argumento está correto, então o papel a ser exercido pelo Poder Judiciário talvez realmente não seja o de protagonista no enfrentamento à corrupção. Infelizmente, isso parece ocorrer como resultado de falhas nos demais sistemas de controle da administração pública – e talvez aí as medidas adotadas pelo Poder Judiciário, por mais duras que sejam, dificilmente conseguem ser efetivas para reduzir a corrupção.²⁵ Justamente em decorrência da severidade das sanções que impõe, o desenho institucional das democracias liberais reserva ao Poder Judiciário o lugar de uma espécie de “última linha de defesa” contra ilegalidades. Com o perdão da metáfora militar, mas colocar na vanguarda uma instituição que deveria estar na retaguarda não somente arrisca descaracterizar a sobriedade e a parcimônia que deveriam ser suas características, mas tampouco parece ser eficiente para reduzir a corrupção. Isso obviamente não significa relegar a atuação do Poder Judiciário no combate à corrup-

ção à insignificância. Ao contrário, serve para especialmente pensar em como otimizá-la de maneira integrada a outras estratégias de *accountability legal*. Assim, além de se constituir em um espaço essencial para a aplicação previsível e segura das sanções mais severas, o Poder Judiciário possivelmente exerce também um papel pouco examinado, mas fundamental, de suporte aos esforços de *accountability legal* administrativa, que se desdobra em ao menos quatro formas. No nível mais básico, isso significa não reverter cotidianamente as sanções impostas por corregedorias, controladorias, tribunais de contas etc., o que enfraquece tais órgãos. Em segundo lugar, isso significa não reexaminar desnecessariamente sanções impostas administrativamente, o que introduz incerteza e alonga o tempo necessário para sua imposição. A judicialização do sancionamento administrativo – seja ela requerida ou não pela legislação – reduz sensivelmente o seu potencial como mecanismo de enfrentamento à corrupção. Sendo judicializada, a *accountability legal* administrativa adiciona ao seu outrora célere tempo de tramitação toda a morosidade judicial, assim tornando-se o mais lento e menos provável dos mecanismos de aplicação de sanções legais, revertendo o papel que poderia ter no controle da corrupção.²⁶ Em terceiro lugar, um papel importante do Poder Judiciário nesta área é o de fornecer balizas seguras para a atuação dos órgãos administrativos, produzindo *standards* claros para que sanções administrativas sejam aplicadas com rigor. Por fim, no limite, o Poder Judiciário pode também incentivar instituições administrativas a adotar posturas mais duras nessa direção, talvez até mesmo impondo penalidades à inação de órgãos de *accountability legal* administrativa.²⁷

v. Integração a estratégias anticorrupção. Ampliando ainda mais o escopo, a diferença entre uma abordagem de enfrentamento à corrupção centrada em reformas e sanções administrativas, por um lado, e uma levada a cabo pelo sistema de justiça criminal, por outro, pa-

24 Esse raciocínio é uma derivação daquele desenvolvido por Macaulay (2011) em relação à punição da corrupção nos diferentes níveis federativos no Brasil. De acordo com a autora, a falta de sancionamento da corrupção nos níveis inferiores da federação, estados e municípios, permitiria que políticos ascendessem impunes rumo a cargos no nível federal. Haveria, assim, um processo de “filtragem” da corrupção dos níveis inferiores aos superiores da federação que viria sendo deficiente no Brasil.

25 Como della Porta and Vannucci sugerem amparados em análise do caso italiano, por exemplo, “when the system of internal control between politicians and bureaucrats does not work to prevent corruption, the judiciary is the main institution that has to intervene in order to discover administrative illegalities and repress them” (1999, 139).

26 Agradeço a Marcio Camargo Cunha Filho por essa ótima observação.

27 Isso já ocorre no âmbito de alguns órgãos de sancionamento administrativo no Brasil em âmbito estadual, na integração entre os mecanismos internos e externos de controle. No caso, alguns tribunais de contas recentemente passaram a exigir, juntamente à prestação de contas anual dos seus jurisdicionados, a manifestação dos seus respectivos órgãos do controle interno. Essa medida visa não somente estimular a criação de órgãos de controle interno onde hoje eles inexistem, como em diversas prefeituras do país, mas também corresponsabilizar os controladores internos caso sejam apuradas irregularidades sob sua responsabilidade (Da Ros 2018).

rece dizer respeito a outra dicotomia frequente na literatura sobre abordagens de controle da corrupção: aquela entre mudanças incrementais e mudanças abruptas (i.e., big bangs, diretos ou indiretos) (LAWSON, 2009; BERSCH, 2016; TAYLOR 2018). Com efeito, o sistema de accountability legal administrativo está possivelmente mais ligado ao incrementalismo do que a abordagens abruptas de enfrentamento à corrupção no setor público. Para pegar emprestada a metáfora de Reis (2018): sanções administrativas funcionam como um sistema de antivírus, e não como uma reformatação completa do sistema operacional. E, ademais, big bangs parecem ser não apenas raros casos de sucesso, como também frequentemente resultam em retrocessos (TAYLOR, 2018). Neste sentido, vale lembrar, punir não é tudo.²⁸ Embora haja espaço para iniciativas comparativamente mais eficientes envolvendo o sistema de sancionamento administrativo, muitas das reformas mais eficazes de enfrentamento à corrupção são preventivas, e não repressivas. Elas promovem a transparência, a redução do estoque de rendas a serem extraídas do estado, a redução da dominância de atores políticos e econômicos (inclusive no mercado de financiamento eleitoral),²⁹ a profissionalização da burocracia (envolvendo desde melhor treinamento até a geração de motivações intrínsecas para a honestidade), entre outros.³⁰ Embora escape ao propósito deste artigo, parece fundamental articular as iniciativas de accountability legal a essas outras reformas de forma a reduzir a corrupção com sucesso.

28 Com efeito, punir a corrupção pode gerar um efeito dissuasório, mas pode gerar também a sofisticação de práticas corruptas, bem como a sua mera continuidade por conta de outros custos potencialmente mais elevado que a sua descontinuidade geraria (algo que é especialmente possível entre políticos envolvidos com redes organizadas de criminalidade violenta, cujo sistema de proteção se encontra fora do aparato do estado).

29 Neste sentido, é sintomático que a *progressive era* nos Estados Unidos tenha sido acompanhada de reformas antitruste, tanto em nível local como federal, incluindo o Sherman Antitrust Act (1890), o Clayton Antitrust Act (1914) e a própria criação da Federal Trade Commission (FTC), também em 1914.

30 Vale lembrar, sobretudo nos casos de reformas administrativas datadas do século XIX – como na Suécia, Dinamarca e Estados Unidos – que estas reformas geralmente precederam o próprio crescimento do estado (Mungiu-Pippidi 2013, Taylor 2018). Desta maneira, o estado cresceu a partir de um molde previamente determinado por reformas que promoveram a profissionalização da burocracia. Isso, todavia, não ocorreu em diversos outros países, como no Brasil, em que a burocracia do estado cresceu por meio de um patchwork de ilhas de excelência e de outras áreas mais sujeitas ao clientelismo e ao corporativismo (Nunes 2003, Santos 2006).

Conclusões

O propósito dessa seção final não é resumir os argumentos desenvolvidos ao longo do texto, mas situar a discussão especificamente no contexto brasileiro. Neste sentido, apesar da amplitude da literatura existente sobre o tema, o espaço é exíguo e não busco ser exaustivo. Almejo apenas indicar algumas conclusões mais frequentes sobre esses estudos e frisar a falta de integração da literatura sobre os três tipos de accountability legal discutidos neste ensaio.

A literatura sobre *accountability legal* no Brasil é fragmentada. Por um lado, há um relativamente extenso – embora relativamente recente – conjunto de trabalhos sobre o processamento de casos de corrupção no Poder Judiciário. Em geral, essa literatura enfatiza a morosidade do processamento dos casos e a escassez de condenações definitivas, especialmente criminais, de autoridades e de servidores públicos (e.g., TAYLOR e BURANELLI, 2007; TAYLOR, 2011; ALENCAR e GICO JR., 2011; LEVCOVITZ, 2014). Ao mesmo tempo, essa literatura sugere que algumas instâncias do Poder Judiciário são bastante mais eficientes do que outras no processamento desses casos, havendo importante, mas pouco examinada variação neste particular (e.g., DA ROS, 2014, 2018; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018; MADEIRA e GELISKI, 2019). Esta mesma literatura examina também alguns episódios recentes, como o Mensalão e a Operação Lava Jato, particularmente como *outliers* em relação a práticas pretéritas de impunidade (e.g., MICHENER e PEREIRA, 2016; PRAÇA, 2017; KERCHE e FERES JÚNIOR, 2018). Ainda que em menor quantidade, também merecem destaque análises de casos de improbidade administrativa (e.g., FIGUEIREDO, SILVA e HAYASHI, 2016).

Por outro lado, o sistema de sancionamento administrativo vem sendo examinado de forma mais exaustiva em âmbito federal, salientando o crescimento das capacidades da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) ao longo das duas últimas décadas (e.g., SPECK, 2000; OLIVIERI, 2011; RICO, 2014). Em particular, destaca-se o aumento das capacidades de monitoramento da corrupção exercido por estes órgãos, o qual, todavia, não parece estar sendo acompanhado por um igual incre-

mento na sua capacidade de sancionamento, particularmente em relação a casos de *grand corruption*. A CGU, por exemplo, parece estar sendo severa na punição de servidores estatutários do Poder Executivo Federal, tendo gerado mais de 7.300 demissões, cassações de aposentadorias e destituições de cargos entre 2003 e 2018 (Controladoria-Geral da União 2018). Esses dados excluem, no entanto, os funcionários de empresas públicas, bem como os ocupantes de cargos comissionados dos respectivos órgãos federais. Por isso mesmo, apesar de mais de 65% dessas exonerações se deverem à corrupção, elas sugerem que as práticas punidas se articulam sobretudo a *petty corruption*.³¹ O TCU, por sua vez, parece ter desenvolvido importante capacidade de detectar indícios de práticas corruptas com celeridade. O caso da construção do prédio do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) em São Paulo sugere isso. Muito antes do caso se tornar alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 1999, irregularidades já haviam sido detectadas logo no início das obras, em 1992. O TCU, no entanto, decidiu aceitar as medidas saneadoras propostas naquela ocasião, em decisão de 1996, e o repasse de verbas à construtora só veio a ser suspenso em 1998, mediante decisão judicial após ação proposta pelo Ministério Público Federal (TAYLOR e BURANELLI, 2007; MACHADO e FERREIRA, 2014). Outro escândalo mais recente sugere algo semelhante. Irregularidades nas obras da Refinaria Abreu e Lima foram detectados ainda em 2008 pelo TCU, seis anos antes de serem objeto de investigação na Operação Lava Jato.³² Essas e outras informações figuraram na CPI da Petrobras, do Senado Federal, em 2009, a qual não gerou resultados concretos. A inação legislativa se somou a debilidade do TCU na imposição de sanções. Tivesse o tribunal tido poderes, por exemplo, para suspender as obras, não apenas o dano gerado talvez fosse menor, mas também o caso talvez não tivesse chegado ao Poder Judiciário anos depois com a intensidade como ocorreu.

Além de CGU e TCU, parece haver escassa literatura sobre outros mecanismos de controle da administração pública, sobretudo de natureza disciplinar interna dos órgãos – e.g., corregedorias, comissões disciplinares etc. Contudo, dado que estas atividades são conduzidas por “pares”, é possível que haja neles um “viés corporativista” que dificulta que elas sejam executadas de forma mais isenta.³³ Além disso, há os problemas derivados da hierarquia interna dessas instituições. Estudo envolvendo a corregedoria de polícia de um estado brasileiro encontrou que as chances de condenação disciplinar e o tamanho da sanção imposta a um policial militar são inversamente proporcionais à sua patente, e que comissões permanentes especializadas apresentam maior potencial de punição, em contraposição a comissões temporárias (CABRAL e LAZZARINI, 2015). Embora esteja longe de ser exaustivo, os achados do trabalho sugerem haver importante espaço para reformas administrativas que dotem os órgãos internos da administração pública de maior independência e capacidade organizacional.

Desta maneira, em que pesem os avanços sancionatórios recentes – ainda que desiguais – do Poder Judiciário e os incrementos em relação à capacidade de monitoramento dos órgãos administrativos, parece haver uma deficiência clara em relação à capacidade punitiva dos últimos, particularmente em casos de *grand corruption*. Por isso, parecem chegar ao Poder Judiciário pelo menos alguns casos que poderiam ser sancionados na esfera administrativa, que possivelmente teria impacto mais eficiente sobre a redução da corrupção. Vista sob essa ótica, é importante frisar que os avanços recentes no processamento de casos criminais envolvendo *grand corruption* no Brasil seguem a tendência de enfatizar o enfrentamento judicial – e não necessariamente administrativo – à corrupção, que data pelo menos desde a Lei de Improbidade Administrativa, de 1992. Como Arantes (2010) observa, antes da tendência atual de integração de instituições federais na área criminal na área, dominavam a pauta de combate à corrupção iniciativas, geralmente individualizadas, na área civil por meio da propositura de ações de improbidade administrativa. Ainda assim, a integração dos três tipos de *accountability legal* aqui descritos permanece incipiente na litera-

31 Isso é ainda mais grave em relação ao Poder Judiciário, em que as punições administrativas impostas aos magistrados envolvidos em escândalos de corrupção frequentemente se limitam à sua aposentadoria compulsória (Franco 2015).

32 Acórdão n. 008.472/2008-3 do Tribunal de Contas da União, de 10 de dezembro de 2008.

33 Novamente, agradeço aos comentários de Marcio Camargo Cunha Filho nesse sentido.

tura. Possivelmente, as únicas exceções ficam por conta dos casos examinados por Taylor e Buranelli (2007) e do volume organizado por Machado e Ferreira (2014) a respeito especificamente do escândalo decorrente da construção do prédio do TRT de São Paulo na década de 1990, entre outros.³⁴

Friso, contudo, que essa escassez da literatura se dá não apenas em âmbito federal, mas possivelmente ainda mais em âmbito subnacional. Esse é um ponto importante porque são ainda mais raros os casos de países federativos, como o Brasil, que obtiveram sucesso em reduzir a corrupção de forma significativa. De todos os países que parecem ter sido reformados de forma bem-sucedida para reduzir a

34 Sobre o TCU, há também trabalhos que refletem sobre sua capacidade de reaver valores para a administração pública em vista de parte de suas condenações pecuniárias gerar reapreciação judicial (Martínez 2011). Há ainda outros trabalhos que integram o trabalho de monitoramento e investigação dos Tribunais de Contas à estrutura do sistema de justiça criminal. Estudo sobre casos de corrupção e de delitos econômicos processados no Poder Judiciário federal, por exemplo, indicam que o TCU foi a fonte de informações para a abertura de aproximadamente 40% dos inquéritos da Polícia Federal nestes casos (Costa, Machado e Zackseski 2016, 251). Londero (2018), por sua vez, com base em dados inicialmente coletados por Bento (2017), identificou que os relatórios de auditorias do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul se fizeram presentes em pelo menos 28% dos casos de crimes de prefeito denunciados junto ao Tribunal de Justiça do mesmo estado, e que a sua presença nos relatórios dos acórdãos de julgamento está associada a incremento da ordem de 170% nas chances de condenação dos prefeitos.

corrupção, apenas os Estados Unidos exibem esse desenho institucional. Outros países federativos que hoje apresentam níveis reduzidos de corrupção (e.g., Canadá, Alemanha) parecem ter se beneficiado dos efeitos de longo prazo de medidas como nível de desenvolvimento socioeconômico e de desigualdade, longevidade da democracia etc. Isso é para frisar que, embora haja problemas em âmbito federal no Brasil e que eles estejam relativamente bem diagnosticados na literatura, esta é muito rarefeita em relação aos estados e municípios. Com efeito, há importante variação subnacional entre os Tribunais de Contas no Brasil, por exemplo, ainda que a maior parte dos estudos existentes não aborde necessariamente sua capacidade sancionatória (e.g., MORAES 2006; LOUREIRO, TEIXEIRA e MORAES, 2009; MELO, PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009; HIDALGO, CANELLO e LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016; DA ROS, 2018). Contudo, que seja de meu conhecimento, praticamente inexistem estudos sobre órgãos de controle interno nos âmbitos estadual e municipal. Como resultado, parecem ainda mais escassos os trabalhos que integrem três tipos de *accountability legal* aqui descritos em âmbito subnacional no Brasil.

Referências Bibliográficas

- ADUT, Ari. Scandal as Norm Entrepreneurship Strategy: Corruption and the French Investigative Magistrates. *Theory and Society* 33 (5): 529-578, 2004.
- ALENCAR, Carlos H. R.; GIGO Jr., Ivo. Corrupção e Judiciário: A (In)Eficácia do Sistema Judicial no Combate à Corrupção. *Direito GV* 7 (1): 75-98, 2011.
- ANG, Milena. *Corrupting Accountability: Elite Control and Corruption Prosecution in Comparative Perspective*. Tese de doutorado (Ciência Política), University of Chicago, 2017.
- ARAGADOÑA, Antonio. Private-to-Private Corruption. *Journal of Business Ethics* 47 (3): 253-267, 2003.
- ARANHA, Ana Luiza M; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *Accountability* no Brasil: Mudança Institucional, Incrementalismo e Ecologia Processual. *Cadernos ENAP* 44: 1-51, 2016.
- ARANHA, Ana Luiza M. *Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps*. *Brazilian Political Science Review* 11 (2): 1-31, 2017.
- ARANTES, Rogério Bastos. Corrupção e Instituições Empíricas: Uma Análise Conceitual e Empírica. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.
- BALÁN, Manuel. Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile. *Comparative Politics* 43 (4): 459-476, 2010.

BECKER, Gary. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76 (2): 169-217, 1968.

BENTO, Juliane S. *Julgar a Política: Lutas pela Definição da Boa Administração Pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)*. Tese de doutorado (Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BERSCH, Katherine. The Merits of Problem-Solving over Powering: Governance Reforms in Brazil and Argentina. *Comparative Politics* 48 (2): 205-225, 2017.

BOVENS, Mark. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468, 2007.

BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. A Free Press is a Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics* 87: 1801-1824, 2003.

BURBANK, Stephen; FRIEDMAN, Barry. Reconsidering Judicial Independence. In: Burbank, Stephen B.; Barry Friedman, orgs. *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*. Thousand Oaks: Sage, 2002.

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sérgio G. The “Guarding the Guardians” Problem: An Analysis of the Organizational Performance of an Internal Affairs Division. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (3): 797-829, 2015.

CANARY, Cynthia; REDFIELD, Kent. Lessons Learned: What the Successes and Failures of Recent Reform Efforts tell us About the Prospects for Political Reform in Illinois. *The Simon Review* 33: 1-88, 2012.

CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam; HILL, Seth J. Legislative Malfeasance and Political Accountability. *World Politics* 62 (2), 177-220, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Acompanhamento das Punições Expulsivas Aplicadas a Servidores Estatutários do Poder Executivo Federal*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2018.

COOK, Philip J. Research in Criminal Deterrence: Laying the Groundwork for the Second Decade. *Crime and Justice* 2: 211-268, 1980.

COSTA, Arthur M. T.; MACHADO, Bruno A.; ZACKSESKI, Cristina. *A Investigação e a Perseguição Penal da Corrupção e dos Delitos Econômicos: Uma Pesquisa Empírica no Sistema de Justiça Federal*. Brasília: ESMPU, 2016.

DONOSO, Juan C. A Means to an End: Judicial Independence, Corruption, and the Rule of Law in Latin America. Tese de doutorado (Ciência Política), Vanderbilt University, 2009.

DA ROS, Luciano. As Instituições Estaduais de Controle Externo das Prefeituras Municipais no Brasil. In: Marengo, André; Noll, Maria Izabel orgs. *A Política, as Políticas e os Controles: Como São Governadas as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.

DA ROS, Luciano. Mayors in the Dock: Judicial Responses to Corruption in Local Brazil. Tese de doutorado (Ciência Política), University of Illinois at Chicago, 2014.

DELLA PORTA, Donatella. A Judges’ Revolution? Political Corruption and the Judiciary in Italy. *European Journal of Political Research* 39 (1): 1-21, 2001.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of ‘Clean Hands’ in Italy. *West European Politics* 30 (4): 830-853, 2007.

DELLA PORTA, Donatella; Vannucci, Alberto. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral *Accountability* and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review* 101 (4): 1274-1311, 2011.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da Transparência: Accountability e Política de Publicidade. *Lua Nova* 84: 65-94, 2011.
- KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, Joao (Orgs). *Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.
- FIGUEIREDO, Dalson; SILVA, Lucas; HAYASHI, Renato. O Mapa da Improbidade Administrativa no Brasil (1992-2015). In: Xavier, Lídia de Oliveira; Avila, Carlos F. Domínguez, orgs. *A Qualidade da Democracia no Brasil: Questões Teóricas e Metodológicas da Pesquisa*. Curitiba: CRV, 2016.
- FOX, Johnatan A. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development* 72: 346-361, 2015.
- FRANCO, Ivan C. S. Como são Julgados os Juízes? Uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013). Dissertação de mestrado (Direito), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- GANS-MORSE, Jordan et al. Reducing Bureaucratic Corruption: Interdisciplinary Perspectives on What Works. *World Development* 105: 171-188, 2018.
- GAROUPA, Nuno. The Theory of Optimal Law Enforcement. *Journal of Economic Surveys* 11 (3): 267-295, 1997.
- GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. The Impact of Transparency and *Accountability* Initiatives. *Development Policy Review* 31 (1): 3-28, 2013.
- GEDDES, Barbara. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- GENTZKOW, Matthew; GLEASER, Edward L.; GOLDIN, Claudia. The Rise of the Fourth Estate: How Newspapers Became Informative and Why It Mattered. In: Glaeser, Edward L.; Goldin, Claudia, orgs. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- GERHKE, Manoel. Eleições e Corrupção nas Prefeituras Brasileiras. In: Marengo, André; Noll, Maria Izabel orgs. *A Política, as Políticas e os Controles: Como São Governadas as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- GEYH, Charles G. *When Courts and Congress Collide: The Struggle for Control of America's Judicial System*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2008.
- GERSEN, Jacob E.; STEPHENSON, Matthew C. Over-*Accountability*. *Journal of Legal Studies* 6 (2): 185-243, 2014.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa Fé da Administração Pública: O Conteúdo Dogmático da Moralidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GRADEL, Thomas J.; SIMPSON, Dick W. *Corrupt Illinois: Patronage, Cronyism, and Criminality*. Urbana: University of Illinois Press, 2014.
- HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Julio; LIMA DE OLIVEIRA, Renato. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence from Brazil's Audit Courts. *Comparative Political Studies* 49 (13): 1739-1773, 2016.
- JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- KARKLINS, Rasma. *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies*. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.

KARKLINS, Rasma. Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism* 49 (4): 22-32, 2002.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

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

LAWSON, Letitia. 2009. The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa. *Journal of Modern African Studies* 47 (1): 73-100, 2009.

LEVCOVITZ, Silvio. A Corrupção e a Atuação do Judiciário Federal, 1991-2010. Dissertação de mestrado (Ciência Política), Universidade Federal de São Carlos, 2014.

LINDBERG, Staffan I. Mapping Accountability: Core Concepts and Subtypes. *International Review of Administrative Sciences* 79 (2): 202-226, 2003.

LITSCHIG, Stephan; ZAMBONI, Yves. Judicial Presence and Rent Extraction. Barcelona GSE *Working Paper Series*, Working Paper n. 796, 2015.

LONDERO, Bruno A. Fatores Preditivos da Condenação Criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado (Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio; MORAES, Tiago. Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. *Revista de Administração Pública* 43 (4): 739-772, 2009.

MACAULAY, Fiona. Federalism and State Criminal Justice Systems. In: Power, Timothy J.; Taylor, Matthew M., orgs. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

MACHADO, Máira R. Crime e/ou Improbidade? Notas sobre a Performance do Sistema de Justiça em Casos de Corrupção. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* 112 (jan-fev): 189-211. 2015.

MACHADO, Máira R.; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, Investigar, Responsabilizar, Sancionar: A Multiplicidade Institucional em Casos de Corrupção. *Novos Estudos* 104: 11-36, 2016.

MACHADO, Máira R; FERREIRA, Luísa Moraes Abreu (Orgs.) *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

MADEIRA, Lígia M.; GELISKI, Leonardo. O Combate a Crimes de Corrupção pela Justiça Federal da Região Sul do Brasil. *Revista de Administração Pública*, early view, 2019.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Introduction. In: Przeworski, Adam, Susan C. Stokes e Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

MANION, Melanie. Lessons for Mainland China from Anti-Corruption Reform in Hong Kong. *The China Review* 4 (2): 81-97, 2004.

MARAVALL, José María. The Rule of Law as a Political Weapon. In: Maravall, José María; Przeworski, Adam, orgs. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARTINEZ, NAGIB CHAUL. A Efetividade das Condenações Pecuniárias do Tribunal de Contas da União em Face da Reapreciação Judicial de Suas Decisões: O Problema do Acórdão do TCU como Título Meramente Extrajudicial. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo), Universidade de Brasília, 2011.

MATION, Gisela Ferreira. Direito Privado e Combate à Corrupção. In: Machado, Máira R; Ferreira, Luísa Moraes Abreu, orgs. 2014. *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

- MECHKOVA, Valeriya; LÜHRMANN; Anna; LINDBERG, Staffan I. The *Accountability Sequence: From De-Jure to De-Facto Constraints on Government*. *Studies in Comparative International Development* 54 (1): 40-70, 2019.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIRO, Carlos Maurício. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies* 42 (9): 1217-1244, 2009.
- MERRINER, James L. *Grafters and Goo-Goos: Corruption and Reform in Chicago*. Carbondale: Southern Illinois University Press, 2004.
- MICHENER, Robert Gregory; PEREIRA, Carlos. A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial. *Journal of Latin American Studies* 48 (3): 477-507, 2016.
- MORAES, Thiago C. *O Processo de Modernização dos Tribunais de Contas no Contexto da Reforma do Estado no Brasil*. Dissertação de mestrado (Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- MUNGIU-PAPPIDI, Alina. Learning from Virtuous Cycles. *Journal of Democracy* 27 (1): 95-109, 2016.
- MUNGIU-PAPPIDI, Alina. Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control. *Social Research* 80 (4): 1259-1286, 2013.
- NAVARRO, Nelly Calderón. Fighting Corruption: The Peruvian Experience. *Journal of International Criminal Justice* 4 (3): 488-509, 2006.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- NYE, Joseph S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (2): 417-427, 1967.
- O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126, 1998.
- OLIVIERI, Cecília. Combate à Corrupção e Controle Interno. *Cadernos Adenauer* 12: 99-109, 2011.
- PHILP, Mark. Defining Political Corruption. *Political Studies* 45 (3): 436-462, 1997.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social Accountability: An Introduction. In: Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, orgs. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- PRAÇA, Sergio. *Guerra à Corrupção: Lições da Lava Jato*. São Paulo: Évora, 2017.
- PRADIPTYO, Rimawan. Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game. *Review of Law and Economics* 3 (2): 197-219, 2007.
- PRASAD, Monica; SILVA, Mariana Borges M.; NICKOW, Andre. Approaches to Corruption: A Synthesis of the Scholarship. *Studies in Comparative International Development* 54 (1): 96-132, 2019.
- PRIKS, Mikael. Judiciaries in Corrupt Societies. *Economics of Governance* 12 (1): 75-88, 2011.
- QUAH, Jon S. T. Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change* 23 (1): 23-54, 2010.
- REIS, Bruno P. W. Um Réquiem para os Partidos? Sistema Partidário no Brasil, Daqui para o Futuro. *Journal of Democracy em Português* 7 (1): 49-88, 2018.
- RIBEIRO, Rochelle Pastana. Recuperação de Ativos no Caso TRT-SP. In: Machado, Máira R; Ferreira, Luísa Moraes Abreu, orgs. 2014. *Estudos sobre o Caso TRT*. São Paulo: Direito GV, 2014.

- RICO, Bruno. O Papel do Controle Interno no Combate à Corrupção: A Experiência da Controladoria-Geral da União no Executivo Federal Brasileiro. In: Moisés, José Á., org. *O Congresso Nacional, os Partidos Políticos e o Sistema de Integridade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio. Judicial Independence: Definition, Measurement, and Its Effects on Corruption. A Study of Latin America. Tese de doutorado (Ciência Política), New York University, 2006.
- RÍOS-FIGUEROA, Julio. Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America. *Justice System Journal* 33 (2): 195-214, 2012.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Judicial Independence and Corruption. In: Transparency International, org. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. The Law and Economics of Bribery and Extortion. *Annual Review of Law and Economics* 6: 217-238, 2010.
- ROSE-ACKERMAN, Susan; Palifka, Bonnie J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2a edição. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl. Characteristics of the Judiciary vs. Corruption Perception. *Sistemas Judiciales* 13: 88-99, 2008.
- SANTOS, Wanderley G. *O Ex-Leviatã Brasileiro: Do Voto Disperso ao Clientelismo Concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *Accountability*. In: Schedler, Andreas; Diamond, Larry; Plattner, Marc F., orgs. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- SIMS, Kimberly. Judges without Borders? Transnational Networks of Anti-Corruption Prosecuting Judges in Europe. Tese de doutorado (Ciência Política), Northwestern University, 2011.
- SOARES, Marcos J. P.; Pereira, Alexandre A. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e má gestão da coisa pública. *Revista dos Tribunais* 959 (setembro): 55-69, 2015.
- SOUSA, Luís de. Hard Responses to Corruption: Penal Standards and the Repression of Corruption in Britain, France, and Portugal. *Crime, Law and Social Change* 38 (3): 267-294, 2002.
- SPECK, Bruno W. *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives* 19 (3): 19- 42, 2005.
- TAYLOR, Matthew M.; Buranelli, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49 (1): 59-87, 2007.
- TAYLOR, Matthew M. Getting to Accountability: A Framework for Planning and Implementing Anticorruption Strategies. *Deedalus* 147 (3): 63-82, 2018.
- TAYLOR, Matthew M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: Power, Timothy J.; Taylor, Matthew M., orgs. *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- TREIMAN, Daniel. What Have We Learned about the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science* 10: 211-244, 2007.

- TREIMAN, Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76: 399-457, 2000.
- TSEBELIS, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *American Political Science Review* 93 (3): 591-608, 1999.
- TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325, 1995.
- TSEBELIS, George. Penalty has no Impact on Crime: A Game-Theoretic Analysis. *Rationality and Society* 2 (3): 255-286, 1990.
- TSEBELIS, George. The abuse of probability in political analysis: The Robinson Crusoe fallacy. *American Political Science Review* 83 (1): 77-91, 1989.
- USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. *Comparative Politics* 48 (2): 227-248, 2016.
- VANNUCCI, Alberto. The Controversial Legacy of 'Mani Pulite': A Critical Analysis of Political Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics* 1 (2): 233-264, 2009.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Batalha dos Poderes: Da Transição Democrática ao Mal-Estar Constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.
- VOGL, Frank. *Waging War on Corruption: Inside the Movement Fighting Abuse of Power*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2012.
- WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science* 48 (2): 328-343, 2004