

## UMA PROPOSTA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA PARA TUTELA EFETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O RESGATE DA FÉ NA DEMOCRACIA: CONSELHOS DE INTEGRIDADE

A DELIBERATIVE DEMOCRACY PROPOSAL FOR EFFECTIVE PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION AND THE RESCUE OF FAITH IN DEMOCRACY: INTEGRITY COUNCILS

Gustavo Senna

Mestre e Doutorando em Direitos Fundamentais FDV/ES FDV/ES. Professor de Processo Penal da FDV/ES. Professor e coordenador do Curso de Pós-Graduação em Ciências Criminais da FDV/ES. Promotor de Justiça no ES. [gustavosennamiranda@gmail.com](mailto:gustavosennamiranda@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5600-3310>.

### RESUMO

Na atualidade não resta mais dúvida acerca da existência de um direito fundamental à boa Administração Pública, essencial para o cumprimento dos objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil. Por meio do emprego de metodologia dedutiva, pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, a pesquisa pretende investigar se é possível avançar na tutela do direito fundamental à boa Administração Pública para além do tradicional caminho puramente repressivo. Assim, sem desconsiderar a importância da punição, que ainda é necessária, pretende-se apontar para o caminho da prevenção, que vem revelando-se mais eficaz em todo o mundo. Objetivos: 1. Analisar o direito fundamental à boa Administração Pública e sua importância para o fortalecimento da democracia; 2. Identificar os efeitos deletérios da má governança para os objetivos estratégicos do Estado Democrático e Social de Direito; 3. Sugerir a criação de conselhos de integridade como uma proposta viável de democracia deliberativa para tutela efetiva do direito fundamental à boa Administração Pública. A conclusão é que o caminho da prevenção revela-se como o mais eficaz para a tutela de tal direito, sendo a proposta de criação dos conselhos de integridade um importante e fundamental passo.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Direito Fundamental. Democracia Deliberativa. Conselhos de Integridade. Prevenção.

## ABSTRACT

Currently, there is no longer any doubt about the existence of a fundamental right to good public administration, essential for the fulfillment of the strategic objectives of the Federative Republic of Brazil. By employing deductive methodology, bibliographical and jurisprudential research, this study aims to investigate whether it is possible to advance in the protection of the fundamental right to good Public Administration beyond the traditional purely repressive path. Thus, without disregarding the importance of punishment, which is still necessary, we intend to point to the path of prevention, which has been proved to be more effective worldwide. Objectives: 1. Analyze the fundamental right to good public administration and its importance for strengthening democracy; 2. Identify the deleterious effects of bad governance for the strategic objectives of the Democratic and Social Rule of Law; 3. Suggest the creation of integrity councils as a viable proposal for deliberative democracy for the effective protection of the fundamental right to good public administration. The conclusion is that the path of prevention proves to be the most effective way to protect this right, and the proposal to create integrity councils is an important and fundamental step

**Keywords:** Public Administration. Fundamental Right. Deliberative Democracy. Integrity Councils. Prevention.

## I INTRODUÇÃO

É perfeitamente possível extrair da Constituição Federal, de 1988, uma série de objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil, com destaque para o seu art. 3º, o qual estabelece a necessidade de construir “uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), de “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III), de “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

No seu conjunto, esses objetivos estratégicos criam um ideal de Estado Social e Democrático de Direito, traçando metas e programas de governo para que as promessas inseridas na Constituição Federal possam sair efetivamente do papel e assim converterem-se em realidade no mundo da vida.

Evidentemente que a concretização desses objetivos não é uma missão fácil, especialmente diante de uma sociedade complexa e de riscos como a atual. E o desafio torna-se ainda maior nos países de modernidade tardia, como o Brasil, de tantas carências e desigualdades.

Sem desconsiderar outros fatores que não cabem nos limites do presente artigo, para essa missão é inevitável destacar a questão da boa governança (good governance), ou seja, a exigência de uma condução responsável da Administração Pública, com a adoção de esquemas procedimentais voltados principalmente para o atendimento das demandas sociais, não se apartando da premissa de que a gestão pública deve estar a serviço das pessoas.

Daí porque é legítimo falar atualmente em um direito fundamental à boa Administração Pública, uma vez que é possível ao Estado sair da promessa e das boas intenções. Não obstante, apesar de alguns avanços, especialmente em sede legislativa, o que vem sendo notado nos últimos anos é um verdadeiro maltrato desse direito tão caro e essencial para uma vida digna, seja por atos de corrupção, seja por má gestão.

E isso acaba por gerar desencantamento na população, que passa a desconfiar e não mais acreditar nas instituições públicas, na política e até mesmo na própria democracia. Consequentemente, o cidadão se afasta cada vez mais das questões públicas, limitando a sua participação na vida política a cada dois anos; isso porque, como se sabe, são obrigados a votar.

Mas é preciso resgatar essa confiança perdida que em muitos está apenas adormecida, esperando um despertar. Isso passa necessariamente por uma participação mais direta do cidadão em relação à gestão pública, uma vez que uma boa Administração Pública reflete na qualidade de vida dos administrados. Sim, já se foi o tempo de nos contentarmos com um modelo de democracia exclusivamente representativa (indireta), sendo o seu complemento por mecanismos de uma democracia direta importante para a saúde da própria democracia.

Nessa linha, o presente artigo tem por objetivo trilhar um caminho diferente do que vem sendo adotado com mais frequência em terras brasileiras em relação à tutela da boa Administração Pública, que é a punição e a repressão dos atos de má gestão e corrupção. Não que não seja importante e legítima a punição, mas pensamos que a prevenção, por meio do empoderamento do cidadão, revela-se mais promissora, além de apresentar efeitos mais positivos.

Assim, a pergunta que se coloca aqui é se é possível inserir práticas de democracia deliberativa para assegurar o direito fundamental à boa Administração Pública. Defendemos que sim, e um importante instrumento preventivo para essa tutela é a criação de conselhos de integridade que podem se somar a outras estratégias e instrumentos já existentes de prevenção aos atos de corrupção e má gestão pública, à medida que fomentam um agir comunicativo entre o setor público e os administrados, qualificando epistemicamente as decisões administrativas para trilhar o caminho de uma boa governança.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA IMPORTÂNCIA PARA O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Como já destacado, a Constituição Federal, de 1988, traz em seu bojo uma série de promessas com vista à concretização dos objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil, destacando-se as promessas sociais previstas no seu capítulo II, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (art. 6º), direitos esses fundamentais para uma vida digna.

Esses direitos sociais são essenciais para que seja possível diminuir a desigualdade material, que é um contrassenso com o ideal de uma verdadeira democracia, ainda que alguns entendam que a igualdade seria algo inalcançável, com o que não concordamos, uma vez que essa linha de pensamento parte de uma premissa equivocada e rasa, como se a defesa da igualdade significasse dizer apenas que todas as pessoas são a mesma coisa. E aqui é válido o seguinte esclarecimento de WILKINSON e PICKETT (2015, p. 287-288):

Muitas vezes é dito que uma maior igualdade é impossível porque as pessoas não são iguais. Mas isso é uma confusão: igualdade não significa sermos a mesma coisa. Quando o princípio da igualdade diante da lei foi estabelecido, as pessoas não se transformaram na mesma coisa. Reduzir a desigualdade material também não significa – como afirmam com frequência – baixar o padrão ou nivelar tudo por uma mediocridade comum. A riqueza, especialmente a herdada, é um fraco indicador de mérito genuíno – daí a afirmação de George Bernard Shaw de que “Só onde há igualdade pecuniária a distinção do mérito pode sobressair”. Talvez isso faça da Suécia uma morada especialmente adequada para o sistema do Prêmio Nobel.

Claro que não podem ser desconsiderados os elevados custos para a concretização dos direitos sociais, mas não há como aceitar que esses direitos sejam meras promessas vazias e ilusórias. E isso, é importante ressaltar, não quer significar a defesa de um Estado de bem-estar social mais “generoso” e irresponsável com a coisa pública, mas sim um Estado que proteja todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, por meio de práticas de boa gestão.

Não bastasse, a resignação diante de uma situação de desigualdade pode gerar ainda mais sentimento de desesperança, até mesmo provocando, dentre outros efeitos negativos, o enfraquecimento dos laços de solidariedade entre os cida-

dãos, pois como observa MOUNK (2019, p. 269), “a desigualdade desenfreada corrompe o processo político, permite que a classe média alta se aproprie das melhores oportunidades educacionais e profissionais, e enfraquece os laços sociais de solidariedade entre os cidadãos”.

Daí porque não há como aceitar uma postura de inércia ou um fatalismo, não passando essa resignação de uma postura reveladora de um equivocado ideal meritocrático, que é justificativa para uma situação de desigualdade, conforme destaca SANDEL (2020, p. 181), uma vez que não considera moralmente errada a grande lacuna existente entre ricos e pobres, já que para eles a ascensão ou mobilidade social é baseada no mérito, desconsiderando completamente a realidade dos menos favorecidos, além de exagerar na importância moral do esforço.

É curial que não se despreza a ideia de esforço. Contudo, a realidade demonstra que muitas pessoas com menos vantagens na sociedade, desprovida de direitos sociais básicos, não conseguem vencer por conta própria, necessitando do Estado para se ter uma mínima igualdade de condições mesmo que ciente da impossibilidade de uma igualdade perfeita. Assim, valendo-se da filosofia kantiana, a busca por essa mínima igualdade numa democracia é um verdadeiro imperativo categórico, sendo um ideal que deve ser buscado coletivamente. Nas palavras de SANDEL (2020, p. 325):

Mas se o bem comum pode ser alcançado apenas por meio da deliberação com nossos concidadãos sobre os propósitos e os fins dignos de nossa comunidade política, a democracia não pode ser indiferente ao caráter da vida em comum. Ela não exige igualdade perfeita. No entanto, exige que cidadãos de diferentes níveis sociais e estilos de vida se encontrem em espaços compartilhados e lugares públicos. Porque é assim que aprendemos a negociar e a acatar as nossas diferenças. E é assim que passamos a nos importar com o bem comum.

Essa questão de espaços compartilhados e lugares públicos para deliberação do cidadão será retomada mais adiante. Mas, seguindo, agora cumpre observar que para o cumprimento das promessas sociais não resta dúvida acerca da necessidade de se ter uma Administração Pública proba e eficiente, sendo possível defender a ideia de um direito fundamental à boa Administração Pública, como já destacado e será aprofundado adiante.

## 2.1 Direito fundamental à boa Administração Pública como princípio implícito na Constituição Federal

A Constituição Federal previu diversos princípios para uma boa governança, bastando aqui invocar, para exemplificar, o seu art. 37, caput, que consagrou expressamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Vale também destacar o § 4º do referido artigo, que traz um verdadeiro mandado expresso de penalização (no âmbito das esferas cível e criminal) para os atos caracterizadores de má gestão, ao dispor que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Conjugando essas regras com outras da Constituição, é plenamente possível defender a existência de um direito fundamental à boa Administração Pública, que pode assim ser considerada uma norma implícita. É verdade que se trata de um direito em permanente construção, uma vez que é cambiante como a sociedade. Contudo, adota-se no presente trabalho a seguinte definição de FREITAS (2014, p. 21):

(...) trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades”.

Logicamente que a tutela desse direito, que tem suas origens assentadas na jurisprudência da Corte Europeia, sendo até mesmo consagrado na Carta de Nice<sup>1</sup>,

---

1 “Artigo 41. Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua” (BRASIL. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12007P/TXT>>. Acesso em: 12 de outubro 2022).

por sua importância para a concretização dos direitos fundamentais, reclama uma proteção eficiente, notadamente diante da falibilidade dos agentes públicos e dos gestores públicos, os quais, parafraseando NIETZSCHE, são humanos, demasiados humanos, e que por isso acabam cometendo atos atentatórios aos princípios de uma boa governança, causando efeitos deletérios para a coletividade. Sobre isso, cabe lembrar MONTESQUIEU, que no século XVIII já dizia que na sociedade moderna era preciso converter virtudes pessoais em virtudes institucionais, especialmente porque “as instituições são ‘padrões recorrentes, estáveis e valiosos de comportamento’ que persistem para além do mandato de cada líder” (apud FUKUYAMA, 2018, p. 12-13).

Sim, é preciso fortalecer a Administração Pública com o enraizamento dos princípios e práticas informadoras de uma boa governança (good governance) por meio do desenvolvimento de uma cultura ética que, por consequência, traz a reboque deveres e obrigações visando conter comportamentos desviantes e contrários aos interesses da coletividade, diminuindo dessa forma os espaços vazios que favorecem a proliferação de atos de má gestão. E isso acaba por permitir a criação de um verdadeiro “mercado de virtude” na arte de governar que tende a se expandir, podendo até influenciar no comportamento dos cidadãos conforme bem observado por SEÑA (2002, p. 225):

Una persona que siempre se comporta de acuerdo a normas o ideales morales es una persona virtuosa. Cuando el resto de sus congéneres conocen que es virtuosa puede decirse que há adquirido una buena reputación moral. La reputación es importante en la medida en que permite la asociación entre personas de igual reputación y el establecimiento de relaciones basadas en la confianza mutua, lo que a su vez genera una especie de ‘mercado de la virtud’, mercado que tenderá naturalmente a su expansión.

E nunca foi tão necessário expandir esses valores, notadamente quando há por parte dos administrados certo desencanto e desconfiança em relação às instituições públicas, o que decorre de variados fatores, com destaque para as promessas constitucionais ainda não realizadas, situação bastante problemática em uma sociedade cada vez mais complexa, de riscos e com tantas desigualdades como a sociedade brasileira, que cada vez mais demanda a prestação de serviços públicos, exigindo-se, portanto, uma Administração Pública capaz e de resultados, o que, aliás, pode ser extraído da própria Constituição Federal (MOREIRA NETO (2016, p. 79-80).

Não resta dúvida de que a Administração Pública deve estar a serviço das pessoas. Exatamente por isso que na atualidade “a boa administração cada vez mais é considerada um direito de cidadania dos administrados” (BOSCO, ano, p. 179), exigindo-se por parte dos agentes públicos uma condução responsável da Administração Pública, com a adoção de esquemas procedimentais e organizativos

da boa governança<sup>2</sup> (good governance), ou seja, uma “condução responsável dos assuntos do Estado” (CANOTILHO, 2008, p. 327), voltados principalmente para o atendimento das demandas sociais, para a imperatividade dos serviços públicos PIREs (2016, p. 831-832), sendo exatamente por isso que há quem defenda ser a boa governança a maior riqueza de um país, como é o caso de MORENO (2022, p. 289):

Na atualidade, a criação de riqueza, para muitos países desenvolvidos, não está precisamente em seus recursos naturais, que inclusive podem ser inexistentes, como tampouco em um setor industrial fortemente desenvolvido. Para estes países e para todos os que querem atingir um nível de desenvolvimento adequado, o fator de competitividade que pode diferenciá-lo em um mundo globalizado é o da boa governabilidade, adotar corretas decisões no desempenho de poderes públicos a partir do respeito à técnica que lhe é própria e que, como se repetiu muitas vezes, se concretiza na legalidade. Este cumprimento da legalidade, ad intra e ad extra, desenvolve uma autoridade com capacidade para gerar confiança e, repetimos, favorecer a criação de riquezas.

Não por outra razão que CANOTILHO (2008, p. 329) entende que a condução responsável dos assuntos do Estado é um verdadeiro princípio a exigir, dentre outras medidas, o aprofundamento do contexto político, institucional e constitucional por meio de permanente avaliação do respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos e do Estado de direito, a centralidade do princípio do desenvolvimento sustentável e o rigoroso recorte dos esquemas procedimentais e organizativos da boa governança.

Com efeito, não resta dúvida de que quando são respeitados os princípios que regem a boa Administração Pública pavimenta-se o caminho para a construção de verdadeiras políticas públicas por meio de metas e de ações planejadas e coordenadas. E isso é de fundamental importância, com os olhos voltados para os princípios da prevenção e da precaução, pois o Estado moderno deve ter como uma das suas metas principais a de não atuar tardiamente e de forma débil na implantação das políticas públicas necessárias para a concretização de seus objetivos estratégicos, uma vez que o atuar de forma contrária pode importar em sacrifício irreversível de direitos humanos.

---

2 “A Boa Governança (Good Governance) é um conceito gerado nos anos 90, no âmbito da economia e da política do desenvolvimento, tendo correlação com o Consenso de Washington, hoje por várias ciências, sendo aplicada em empresas privadas como em órgãos públicos. O Acordo do Cotonou, em seu artigo 9º, define ‘Boa Governança’ como sendo a ‘gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros para efeitos de desenvolvimento equitativo e sustentável’” (WEINGARTNER NETO; VIZZOTTO, 2010, p. 256-257).

Sim, e aqui cabe destacar as consequências deletérias de uma Administração Pública débil, de uma condução irresponsável dos assuntos do Estado, que despreza os princípios de uma boa governança, seja por atos de má gestão, seja por atos de corrupção. É o que será brevemente demonstrado no próximo ponto.

## **2.2 A má governança e os seus efeitos deletérios para os objetivos estratégicos do Estado Democrático e Social de Direito: uma questão de violação dos direitos humanos**

Como demonstrado, é inquestionável que uma Administração Pública proba e eficiente seja fator decisivo para os objetivos estratégicos do Estado, com destaque para a redução da pobreza e da desigualdade social. Por isso, é correto dizer que há uma clara ligação entre o ideal de uma boa governança com os direitos humanos, uma vez que o contrário reflete inexoravelmente na qualidade de vida da população, notadamente em relação aos direitos sociais.

Com efeito, diversos estudos demonstram que atos de má gestão e de corrupção pública provocam efeitos deletérios variáveis para a saúde da democracia e, conseqüentemente, para os direitos humanos. Por exemplo, a corrupção prejudica o crescimento econômico, compromete a legitimidade das instituições públicas, provoca mais pobreza, aumenta o fosso da desigualdade etc. Não só, pois a corrupção acaba sendo um inquestionável obstáculo à igualdade de oportunidades. Desse modo, como bem destaca CORTINA (2020, p. 168), “a corrupção não é, portanto, apenas uma prática imoral em si mesma, mas tem consequências letais para a igualdade de oportunidades, para os cidadãos e para o crescimento”. Aliás, uma síntese interessante desses efeitos pode ser vista em ELLIOTT (2002, p. 17-18):

“a quantidade e a diversidade de países acometidos pelos escândalos de corrupção em anos recentes evidenciam o fato de que a corrupção difere radicalmente nas formas, na disseminação e nas consequências. Em países pobres, a corrupção pode encolher o crescimento econômico e comprometer a legitimidade política; consequências essas que, por seu turno, exacerbam a pobreza e a instabilidade política. Em países desenvolvidos, os efeitos econômicos podem ser menos severos; todavia, mesmo em países ricos, os recursos desviados não estarão disponíveis para a melhoria dos padrões de vida. A corrupção tende também a aprofundar as desigualdades de renda, isso por aumentar o poder daqueles que têm disposição e capacidade de pagar propinas em detrimento daqueles que não podem fazê-lo - essa questão vem ganhando crescente preocupações em países desenvolvidos e em países atualmente em desenvolvimento. Enfim, a corrupção pode minar a legitimidade política de democracias

industrializadas e em desenvolvimento quando aliena os cidadãos de sua liderança política e quando dificulta a eficiência do governo. A corrupção pode causar os mais nefastos efeitos nos países em transição, como a Rússia, por exemplo, onde, caso não sejam tomadas providências, ela pode abalar o apoio à democracia e a economia de mercado."

Essa síntese se adapta com perfeição à realidade brasileira, onde de há muito são sentidos os impactos da inobservância do direito fundamental à boa Administração Pública. E a questão revela-se ainda mais grave em tempos de crise econômica e de recursos escassos, como a que atualmente vive o Brasil.

Realmente, para exemplificar, a má aplicação ou desvio de recursos públicos acaba sendo um inquestionável e grave obstáculo para investimentos em áreas essenciais para promoção do desenvolvimento econômico, como educação, ciência e tecnologia, bastando citar aqui a questão da péssima infraestrutura viária<sup>3</sup> e ferroviária<sup>4</sup>, sabidamente necessárias para o escoamento das riquezas de qualquer país.

É claro que outros fatores também são determinantes para essa realidade, mas não resta dúvida de que a corrupção e a ineficiência na gestão pública, como apontam diversos estudos, contribuem seriamente para esse cenário de atraso, que acaba por causar outros graves problemas, como o desemprego<sup>5</sup>, a pobreza e o flagelo da fome.

Aliás, sobre o último ponto, segundo relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 6 de julho de 2022, o Brasil voltou ao mapa da fome. No citado relatório é destacado que entre 702 e 828 milhões de pessoas foram afetadas pela fome em 2021. Ele também aponta que 61,3 milhões de brasileiros sofreram entre 2019 e 2021 com insegurança ali-

---

3 Conforme pode ser verificado dos dados da "Pesquisa CNT de Rodovias 2021", divulgado pela Confederação Nacional de Transportes, que avaliou 109.103 quilômetros de rodovias pavimentadas federais e estaduais, o Estado Geral de 61,8% da malha rodoviária brasileira encontra-se classificada como Regular, Ruim ou Péssimo. Desse percentual, 91% são de rodovias públicas (BRASIL. Pesquisa CNT de Rodovias 2021. CNT/CEST CENAT. Disponível em <[https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/Pesquisa\\_CNT\\_Rodovias\\_2021\\_Web.pdf](https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/Pesquisa_CNT_Rodovias_2021_Web.pdf)>. Acesso em: 19 outubro 2022.

4 Além de ser um das piores do mundo, é bastante precária, como apontou o estudo "Transporte ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos", 2018, da Confederação Nacional da Indústria – CNI (Disponível em <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/21/fa/21fa74a8-d3db-46fc-a105-a1ef097257ee/transporte\\_ferrovuario\\_-\\_colocando\\_a\\_competitividade\\_nos\\_trilhos.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/21/fa/21fa74a8-d3db-46fc-a105-a1ef097257ee/transporte_ferrovuario_-_colocando_a_competitividade_nos_trilhos.pdf)>. Acesso em: 22 outubro 2022.

5 Dados do IBGE relativos ao primeiro trimestre do ano de 2022 apontam para um número de 11,9 milhões de desempregados (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em 22 outubro 2022). É verdade que a crise provocado pelo Coronavírus agravou a situação, mas não há como negar a relação de desemprego com as questões relativas às práticas de boa governança.

mentar moderada ou grave, ou 28,9% da população. Em comparação, o período de 2014 e 2016 apontou 37,5 milhões de pessoas (18,3%)<sup>6</sup>.

E a fome é só a face mais perversa da pobreza, situação que se agudizou com o advento da pandemia do Coronavírus<sup>7</sup>, mas que antes já vinha revelando números alarmantes para um País que já figurou entre as dez maiores economias do Planeta e que outrora já foi conhecido como o “celeiro do mundo”<sup>8</sup>.

É uma situação inadmissível a persistência da fome com toda sua crueldade e desesperança, condenando seres humanos em pleno século XXI a viverem aprisionados, escravizados e em grilhões, apanhados na armadilha da prisão da pobreza. Por isso não é uma retórica apologética ou um sofisma afirmar que a corrupção mata, pois ela mata pela fome<sup>9</sup>. E igual afirmação, pensamos, pode ser feita em relação aos atos de má gestão.

6 BRASIL. Nações Unidas Brasil. “Número de pessoas afetadas pela fome sobe para 828 milhões em 2021”. 06 jul. 2022. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/189062-numero-de-pessoas-afetadas-pela-fome-sobe-para-828-milhoes-em-2021>>. Acesso em 22 outubro 2022.

7 Segundo divulgado, o Brasil atingiu o número recorde de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza no final do ano de 2021, com 23 milhões de pessoas vivendo com menos de R\$ 210,00 ao mês (ou seja, R\$ 7,0 ao dia), o que equivale a 10,8% da população (BRASIL. Folha Uol. “23 milhões de pobres vivem com menos de R\$ 7 ao dia no Brasil. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/23-milhoes-de-pobres-vivem-com-menos-de-r-7-ao-dia-no-brasil.shtml#:~:text=23%20milh%C3%B5es%20de%20pobres%20viver,06%2F2022%20%2D%20Mercado%20%2D%20Folha>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

8 Segundo consta a referida expressão teria surgido com Getúlio Vargas. No período do Estado Novo, para exaltar as capacidades agrícolas brasileiras, certa vez ele proclamou a frase: “O Brasil é o celeiro do mundo” (BRASIL. Brasil Paralelo. “Brasil celeiro do mundo – o país que pode sustentar o planeta”. Disponível em <<https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/brasil-celeiro-do-mundo#:~:text=QUERO%20RECEBER-,O%20que%20significa%20dizer%20que%20o%20Brasil%20%C3%A9%20o%20celeiro,seu%20terr%C3%B3rio%20para%20a%20lavoura>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

9 Sobre tal assertiva, é oportuno lembrar o que disse Navy Pillay, quando desempenhava a função de Alta Comissária para Direitos Humanos da ONU, apoiada em dados do Banco Mundial de 2017: “La corrupción mata. La cantidad de dinero robado cada año con la corrupción es 80 veces más de lo que hace falta para alimentar a la gente que pasa hambre en el mundo. Al menos 870 millones de personas van a dormir con hambre todas las noches, muchas de ellas niños. La corrupción les niega el derecho a la comida y en algunos casos, el derecho a la vida” (PILLAY, Navy. Naciones Unidas. “Alta Comisionada advierte que la corrupción obstaculiza el goce de los derechos humanos”. Disponível em <<https://news.un.org/es/story/2013/03/1266631>>. Acesso em 23 outubro 2022).

Outras mazelas decorrentes de uma má gestão pública poderiam ser apontadas, como a vergonhosa situação do saneamento básico<sup>10</sup>. Contudo, os limites do presente artigo não nos permitem ir adiante.

É importante destacar que logicamente não se pretende debitar toda culpa dessas mazelas sociais à má gestão ou aos atos de corrupção, pois isso seria desconsiderar os efeitos perversos de uma racionalidade neoliberal e do próprio capitalismo, podendo-se converter num discurso político populista. Porém, não há como negar certa parcela de responsabilidade em decorrência da inobservância do direito fundamental à boa Administração Pública.

Por derradeiro, cabe ainda observar que a má governança, como já destacado, provoca desencantamento e desconfiança da população em relação às instituições públicas. E esse é um efeito extremamente preocupante, uma vez que acaba fazendo com que população possa vir a perder a fé no Estado e até mesmo na própria democracia, que já vem dando sinais de recuos em todo o mundo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 194).

Essa crise de desempenho da Administração Pública e, conseqüentemente, do Estado, precisa ser seriamente enfrentada, uma vez que “os movimentos populistas em crescimento no mundo todo atualmente exploram essa crise para dismantelar elementos cruciais do sistema” (MOUNK, 2019, p. 160).

Por isso que se defende no presente ensaio que esse enfrentamento perpassa pelo fortalecimento da própria democracia, até mesmo por meio do diálogo, de um necessário agir coletivo que estabeleça pontes conversacionais entre os gestores, agentes públicos e os administrados, democratizando ainda mais a Administração Pública, aproximando de certo modo a política da cidadania. E aqui ganham importância alguns procedimentos da democracia deliberativa, como serão demonstrados no próximo ponto.

---

10 Segundo estudo divulgado pelo Instituto Trata Brasil no ano de 2002, é possível observar dos dados do Sistema Nacional de Informações Sanitárias (SNIS) que “o país ainda tem uma dificuldade com o tratamento do esgoto, do qual somente 50% do volume gerado são tratados – isto é, mais de 5,3 mil piscinas olímpicas de esgoto sem tratamento são despejadas na natureza diariamente” (BRASIL. Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil 2022 (SNIS 2020). Disponível em <[https://tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking\\_do\\_Saneamento\\_2022/Relat%C3%B3rio\\_do\\_RS\\_2022.pdf](https://tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_do_Saneamento_2022/Relat%C3%B3rio_do_RS_2022.pdf)>. Acesso em: 23 outubro 2022.

### **3 CONSELHOS DE INTEGRIDADE COM UMA PROPOSTA VIÁVEL DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA PARA TUTELA EFETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Não obstante os tempos atuais revelem situações de recuos democráticos com o crescimento do populismo em alguns países<sup>11</sup>, a democracia é o regime que ainda persiste na maioria dos países do mundo, notadamente os ocidentais. É verdade que muito desse crescimento do populismo decorre do desgaste que vem sofrendo a democracia ao longo do tempo, especialmente em vista da decepção em relação à política.

Contudo, essa decepção reflete de certo modo uma sociedade que ainda não é democraticamente madura, que ignora que a política sempre será em algum grau decepcionante (INNERARITY, 2017, p. 164), pois nunca serão atendidas todas as nossas expectativas. Mas isso obviamente não pode ser um obstáculo para que a sociedade seja politicamente exigente. E essa decepção, infelizmente, acaba por repercutir em perda da fé na democracia, uma vez que muitos também acabam esquecendo que ela jamais pode ser considerada algo perfeito e acabado.

Evidente que não se ignora a pertinência de algumas críticas dirigidas a certas patologias que acabam por degenerar a democracia (nesse sentido vide: RANCIÈRE, 2014, p. 93-94), mas isso não impede de reconhecer a democracia como o regime de governo mais adequado para a tutela dos direitos humanos, o que de modo algum significa que se tem a ilusão de que a democracia algum dia possa vir a alcançar a perfeição, já que não resta dúvida de que ela estará sempre sendo confrontada com uma realidade cada vez mais problemática, sendo por isso um processo inacabável, como bem destaca PEDRA (2018, p. 217-218):

A democracia tem sido ao longo da história um sonho acalentado pela humanidade que se transmite de geração em geração, assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro. A democracia é um processo que vai rompendo os contrários, incorporando, em cada etapa da evolução, um conteúdo novo. A democracia é uma obra inacabada. Nesse sentido, ela nunca se realiza inteiramente, pois, a cada conquista realizada, avistam-se novos horizontes a serem atingidos em busca do aperfeiçoamento humano.

---

11 A título de esclarecimento, “segundo novo relatório da Freedom House, adentramos o 13º aniversário de uma ‘recessão democrática’: em cada um dos últimos treze anos mais países se afastaram da democracia do que foram em sua direção” (MOUNK, 2019, p. 9).

Não por outro motivo que na mesma linha INNERATY (2017, p. 130) destaca que a “democracia é um sistema político decepcionante porque aponta para ideias inalcançáveis. Faz parte da sua própria natureza ser sempre algo inacabado e aperfeiçoável, da mesma forma que o curso da história está sempre em aberto”. Porém, por óbvio que essa constatação não quer significar que o seu aprimoramento não deva estar sendo buscado permanentemente, ainda que consciente de que para alguns essa busca não passe de utopia.

E nessa senda de um projeto inacabado é que é percebido o desenvolvimento da própria democracia ao longo da história, até mesmo com o estabelecimento de tipologias, com destaque para a classificação que leva em conta a participação do povo no poder político, dividindo-se em três tipos: direta, indireta e semidireta.

Não é o objetivo de o presente artigo esmiuçar as diferenças entre esses três tipos de democracia<sup>12</sup>. Não obstante, valendo-se de uma breve síntese, é possível dizer que a democracia direta é aquela que exerce diretamente o poder político por meio de reuniões em assembleias plenárias da coletividade; por sua vez, a democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo não exerce diretamente o poder, mas sim os representantes eleitos pelo povo, que desse modo exercem o poder em seu nome; por fim, a democracia semidireta, mista ou participativa é a democracia representativa acrescida de institutos da democracia direta.

Essa classificação revela o caráter cambiante da democracia, que vem evoluindo ao longo do tempo diante das deficiências de um modelo fechado e único. Assim, como o tempo revelou a impossibilidade de uma democracia direta com exclusividade – especialmente pela complexidade da sociedade moderna –, também acabou por revelar que a democracia representativa não basta por si só –, isso porque “democracia e participação se exigem, não havendo democracia sem participação, sem povo” (PEDRA, 2018, p. 229). Com isso surgiu o modelo da democracia semidireta, que acabou encontrando mais legitimidade nas democracias contemporâneas, como a brasileira.

E nessa linha sobressai-se a ideia de democracia deliberativa, também conhecida como dialógica, consensual, inclusiva ou discursiva, que pode ser inserida dentro de uma visão mista de democracia (NINO, 1997, p. 143). Ela possui mais capacidade de empoderamento do cidadão, porque nesse modelo o povo não é apenas chamado para votar acerca de decisões já tomadas ou a serem tomadas pelos governos sem terem oportunidade de discutir e dialogar acerca do que está sendo colocado em votação, como ocorre no plebiscito e no referendo, instrumentos importantes, mas que podem ser complementados.

Com efeito, na democracia deliberativa há uma participação mais ativa do povo, que tem a possibilidade de discutir sobre o que está em deliberação, sendo, portanto, um modelo mais inclusivo, que acaba conferindo mais qualidade epis-

---

12 Para aprofundar, dentre outros: PEDRA, 2018.

têmica às decisões governamentais, tornando-as mais racionais e aceitáveis, ainda que não haja concordância de todos os participantes, o que é impossível em uma sociedade plural. Mas é justamente por esse aspecto que é possível vislumbrar relevantes missões epistêmicas da deliberação, como destaca MENDES (2018, p. 43-44):

Si no es posible llegar a un acuerdo, al menos los deliberadores serían capaces de identificar sobre qué y por qué no están de acuerdo. En este sentido, por mérito de la revelación de sus puntos de vista, cada participante en este proceso maximiza la información que podría ser útil para decidir. La amagación de las preferencias propias sería entonces una alternativa mucho más precaria para adelantar las tareas epistémicas de i) revelación de premisas y ii) recopilación de información. Algunos prefieren esta opción, se detienen aquí y consideran que esto es suficiente, pero otros van más lejos. La deliberación alimentaría la capacidad del grupo para llegar a soluciones no previstas por un individuo solitario. La deliberación sería, por tanto, un iii) activo ejercicio de creatividad. Por último, la deliberación también desempeñaría, mejor que los métodos alternativos, una cuarta y menos modesta misión epistémica: si el proceso deliberativo logra ser, a la vez, un buen desinfectante y un informador competente, se tornaría en un iv) privilegiado instrumento para buscar la verdad.

A democracia deliberativa é, desse modo, uma importante saída para escapar ao paternalismo do Estado fundado no monopólio do saber (HABERMAS, 2020, p. 497), que “toma conta dos súditos como se fossem eternos menores de idade e cuida da sua felicidade” (BOBBIO, 2019, p. 191). Ela não visa eliminar a representação política, mas sim complementá-la, ciente de que a representação política é um mal necessário (NINO, 1997, p. 204).

Logo, não resta dúvida de que a democracia deliberativa acaba sendo importante para o fortalecimento da própria democracia. Assim, é possível defender a aplicação dos seus princípios no âmbito da Administração Pública, democratizando-a ainda mais e protegendo-a por meio de mecanismos de prevenção de riscos, de condutas que revelem atos de má governança e corrupção.

Mas é preciso deixar claro que isso não quer significar logicamente a sua incidência em todos os assuntos do governo, pois “ninguém pode imaginar um Estado que seja governado mediante contínuo apelo ao povo” (BOBBIO, 2019, p. 89), o que poderia dar ensejo a um populismo moral (NINO, 1997, p. 165). Outrossim, vale salientar que a razão deliberativa reconhece a sua própria falibilidade, uma vez que ela repudia a ideia de um oráculo portador da verdade, o que lhe confere um maior caráter democrático, já que ela tende a privilegiar mais a inclusão, a empatia e a capacidade de resposta por meio da criação de um espaço onde é possível amadurecer em conjunto, como aponta INNERARITY (2017, p. 279-280):

A ideia de uma democracia deliberativa chama atenção para a centralidade dos processos e das instituições na formação de uma vontade comum com relação a um modelo de democracia entendida como mera negociação de opiniões e preferências já estabelecidas. A esfera pública é um espaço no qual podemos convencer e ser convencidos, ou amadurecer em conjunto novas opiniões. Os debates servem justamente para gerar uma informação adicional que pode confirmar, mas também modificar nossos pontos de partida. No modelo republicano de esfera pública, o que está em primeiro plano não são os interesses dos sujeitos ou as visões do mundo irremediavelmente incompatíveis, mas os processos comunicativos que contribuem para formar e transformar as opiniões, os interesses e as identidades dos cidadãos.

Desse modo, em alguns casos revela-se interessante que a democracia representativa seja complementada por mecanismos e procedimentos da democracia direta. E um desses mecanismos passa por uma reflexão sobre a criação de conselhos de integridade, que seria uma das vertentes da implantação de sistemas de integridade na Administração Pública, como será visto adiante.

### **3.1 A adoção de sistemas de integridade para a proteção da Administração Pública e o empoderamento do cidadão: resgatando a fé na democracia**

Como já foi destacado anteriormente, em relação aos atos reveladores de má gestão ou de corrupção é tradicional o seu enfrentamento com um viés predominantemente repressivo no campo criminal e civil, destacando em relação ao último a Lei nº 8.429, de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. Não obstante a punição seja importante e legítima, até mesmo para a percepção dos próprios cidadãos, a doutrina especializada há muito vem apontando que essa via não deve ser a *prima ratio*, sendo a prevenção inegavelmente o melhor caminho para rastrear os vazios e os espaços que favoreçam o surgimento de uma má gestão e, conseqüentemente, o florescimento da corrupção.

Com efeito, não resta dúvida de que a repressão penal e civil dos atos de má governança é, sobretudo, reativa. Por isso revela-se insuficiente para o enfrentamento desse complexo problema, tendendo a um retumbante fracasso privilegiar essa via para a tutela do direito fundamental à boa Administração Pública. Assim, passar da hora de a prevenção nessa seara ser apenas mera miragem, devendo ser levada a sério como estratégia, convertendo-se numa verdadeira obrigação (MORENO, 2022, p. 317).

Nessa linha é que surge a ideia de integridade na Administração Pública, que é tarefa de primeira grandeza para prevenir os atos de má gestão pública, porque

objetiva atuar como mecanismo de prevenção de riscos, que é essencial para uma boa governança.

Cabe esclarecer que a integridade não se confunde com a ética, que volta sua atenção mais para o comportamento diário das pessoas e também com o respectivo processo de tomada de decisões, enquanto que a integridade, não obstante tenha caráter polissêmico, “pressupõe uma consistência interna e externa de virtudes que impede a prática de atos incoerentes ou conflitantes com a postura pessoal abertamente assumida, ou seja, funciona em sentido oposto à hipocrisia” (ZENKNER, 2019, p. 46). Seguindo, incorporando a integridade na Administração Pública, destacando especialmente o respeito ao princípio da legalidade, MORENO (2022, p. 313) a conceitua da seguinte forma:

A integridade é agir com correção, dentro da legalidade, mas é também administrar corretamente, gerir eficazmente, em suma, tomar as decisões mais corretas, e para isso, a presença de controles e possíveis exigências de responsabilidade, sem diminuir a competência e sua orientação (pensemos, como sempre, no exercício de funções de governo e sua ampla margem dediscrecionalidade), disciplina a conduta do gestor público a favor de uma melhor tutela do interesse geral, representado nos serviços públicos que definem e tornam realidade, entre outros, os postulados próprios da cláusula constitucional do Estado social, definindo o espaço de dignidade e bem-estar que todo cidadão reclama e o faz acreditar, não por fé, mas por fatos, na democracia real que o acolhe.

Exatamente por isso que administrações públicas modernas mundo afora estão implantando sistemas de integridade<sup>13</sup>, o que também começa a ser percebido na Administração Pública brasileira, podendo aqui lembrar iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU) que, inspirada na Lei nº 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção), desenvolveu e divulgou uma série de cartilhas orientativas nos últimos anos, nas quais destaca a importância da implantação de instrumentos e procedimentos de integridade no âmbito público, apesar de a citada lei ser direcionada à esfera privada.

---

<sup>13</sup> Preferimos a expressão sistema ao invés de programa, pois “num sentido geral, o termo ‘programa’ se refere a algo que se planeja com a intenção de executar mais tarde. Este vocábulo é utilizado em todas as atividades que exigem certa organização anterior, com início, meio e fim. Entretanto, aqui estamos tratando de algo perene, definitivo e que apenas se aprimora ao longo do tempo. A ideia de que um ‘programa de integridade’ pode, um dia, terminar, soa equivocada. Mostra-se, por isso, muito mais adequada a utilização do vocábulo ‘sistema’, que pode ser conceituado como uma rede de componentes independentes que trabalham juntos para alcançar um objetivo comum” (ZENKNER (2021, p. 200).

Trata-se de postura correta, uma vez que a ideia de boa gestão para evitar espaços vazios que favoreçam atos de má gestão e de corrupção não deve nem pode ser exigida apenas dos entes privados, sendo inquestionável que o próprio Estado (administração pública direta e indireta), para se autoprotger, também deve adotar instrumental exemplar (ZIMMER JUNIOR, 2018, p. 519)<sup>14</sup>.

Assim, para uma adequada tutela do direito fundamental à boa Administração Pública, resta inquestionável que os entes públicos, em todos seus níveis e esferas, passem a adotar sistemas de integridade. E por tais sistemas adota-se aqui a seguinte definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): "Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público"<sup>15</sup>, sendo uma resposta estratégica e sustentável para a tutela da boa Administração Pública.

Importante destacar que para a OCDE abordagens tradicionais que se fundam na criação de regras rigorosas e controle mais rígido na Administração Pública, apesar de necessárias, possuem eficácia limitada. Da mesma forma o caminho da repressão. Daí porque a referida organização vem defendendo e fomentando o caminho da prevenção por meio da adoção de sistemas de integridade, que acaba funcionando como importante política pública para uma espécie de Admi-

---

14 A título de esclarecimento, merece destaque o seguinte registro contido no Guia de Implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientação para gestão da integridade nas empresas estatais federais, elaborado pela CGU: "Nos últimos anos, têm ganhado grande destaque as medidas de governança e, especificamente, de conformidade ('compliance') adotadas por empresas em todo o mundo, consolidando entre o público a noção de que estas empresas não têm apenas obrigação de gerar lucros para seus acionistas, mas, também, obrigações mais amplas para a sociedade. Atualmente, faz parte da estratégia de posicionamento e imagem das grandes empresas demonstrar que são responsáveis social e ambientalmente, o que inclui, de forma crescente, a demonstração do compromisso destas empresas em evitar a ocorrência de fraude e corrupção. No caso das empresas estatais, este compromisso em atuar de forma socialmente responsável não está vinculado apenas a uma estratégia de posicionamento empresarial e de imagem, mas, de forma intrínseca, à sua responsabilidade como entidade gestora de recursos públicos, comprometida com os princípios da administração pública" (BRASIL. Controladoria-Geral da União. Guia de implantação de programas de integridade nas empresas estatais: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília: CGU, dez. 2015. Disponível em <[https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia\\_%E2%80%93\\_Implanta%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Programa\\_de\\_Integridade\\_em\\_Empresas\\_Estatais](https://wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia_%E2%80%93_Implanta%C3%A7%C3%A3o_de_Programa_de_Integridade_em_Empresas_Estatais)>. Acesso em 23 outubro 2022).

15 BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 23 outubro 2022.

nistração Pública antifrágil<sup>16</sup>, prevenindo riscos de diversas ordens, como também contribuindo, como já destacado anteriormente, para diminuir espaços vazios que favorecem atos atentatórios ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Desse modo, é curial perceber que o sistema de integridade configura um conjunto de arranjos institucionais que objetivam fazer com que a Administração Pública não se desvie do objetivo precípuo esperado pelos administrados, ou seja, o de entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente.

Nessa linha, é oportuno trazer à colação as propostas do Comitê de Governança Pública da OCDE<sup>17</sup>, que podem servir de inspiração para que a Administração Pública brasileira crie um sistema de integridade pública abrangente e coerente. Das propostas apresentadas pela OCDE podemos destacar as seguintes: i) “Demonstrar compromisso nos mais altos níveis políticos e administrativos do setor público para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção”; ii) “Esclarecer responsabilidades institucionais em todo o setor público para fortalecer a eficácia do sistema de integridade pública”; iii) “Desenvolver uma abordagem estratégica para o setor público que se baseie em evidências e vise atenuar os riscos de integridade pública”; iv) “Definir altos padrões de conduta para funcionários públicos”; v) “Promover uma cultura de integridade pública a toda a sociedade, em parceria com o setor privado, com a sociedade civil e com os indivíduos”; vi) “Investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade”; vii) “Promover um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público e à boa governança”; viii) “Fornecer informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os funcionários públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho”; ix) “Apoiar uma cultura organizacional aberta no setor público que responda a preocupações de integridade”; x) “Aplicar um quadro de gestão de riscos e controle interno para salvaguardar a integridade nas organizações do setor público”; xi) “Certificar que os mecanismos de cumprimento proporcionem respostas adequadas a todas as violações suspeitas de padrões de integridade pública por parte de funcionários públicos e todos os outros envolvidos nas violações”; xii) “Reforçar o papel da fiscalização e controle

---

16 Que, segundo CASTRO (2017, p. 288), vem a ser “uma Administração que respeita a Constituição, o devido processo legal, a inexistência da verdade sabida, o direito de ampla defesa, as garantias fundamentais de qualquer cidadão, sob pena de – ao mesmo tempo em que produz justiça – deixar escapar sob as barras das nulidades, a clara possibilidade de mudar a realidade”.

17 BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 23 outubro 2022.

externo no sistema de integridade pública”; xiii) “Incentivar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as etapas do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas e o interesse público”.

Por óbvio que essas recomendações não são exaustivas e que muitos outros desdobramentos delas podem decorrer na busca de uma tutela mais efetiva do direito fundamental à boa Administração Pública. Defendemos que um desses desdobramentos é permitir uma maior participação do povo (dos administrados) nessa questão crucial que afeta suas vidas. Sim, pois uma boa governança reflete na saúde das cidades e, conseqüentemente, na qualidade de vida dos cidadãos da *polis*.

Por isso a *polis* jamais pode ser vista como um ente separado da comunidade dos cidadãos que podem colaborar para o seu adequado funcionamento, uma vez que se revela uma postura arrogante, narcisista e paternalista entender que as questões que envolvem a Administração Pública não podem ser procuradas fora da sua estrutura, como se os administrados fossem meros ornamentos para eventualmente legitimarem decisões já tomadas pelos “donos da verdade”.

Nessa linha, é preciso refletir sobre uma participação mais direta dos administrados, que lhes confira mais sensação de pertencimento, permitindo que eles também sejam confrontados com os problemas relativos ao bom funcionamento da Administração Pública. E aqui surge o interessante caminho dos conselhos de integridade.

### **3.2 Conselhos de integridade no âmbito da Administração Pública: criação de espaços deliberativos como prevenção aos atos caracterizadores de má gestão pública**

É perfeitamente possível extrair da própria Constituição Federal um maior incremento da participação popular nos atos dos governos, o que acaba se inserindo dentro da questão relativa ao controle social da administração pública, o qual se manifesta de diversas maneiras, como, por exemplo, leitura do Diário Oficial, requerimentos, reclamações aos órgãos públicos, cartas, manifestações por meio das ouvidorias, vistas a processos administrativos nos órgãos públicos em que estiverem disponíveis, reclamação verbal à própria Administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo etc. (SIRAQUE, 2005, p. 109).

Nessa linha, é interessante, para os objetivos do presente estudo, destacar o controle social realizado por meio dos conselhos de políticas públicas, que são órgãos colegiados (compostos por representantes do poder público e da sociedade civil) criados por iniciativa do executivo (União, estados e municípios) e que configuram uma forma de descentralização da administração, que passou a ganhar mais impulso a partir da Constituição Federal, de 1988, como pode ser verificado

em diversos dispositivos constitucionais. Para exemplificar, basta observar o art. 29, XII, que prevê a cooperação de associações representativas no planejamento municipal; os artigos 194, parágrafo único, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º, que estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), da educação e da criança e do adolescente, e outras, por meio da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas.

Portanto, é inquestionável que a Constituição Federal, ao permitir e fomentar mais participação popular, em certos casos, acabou por constitucionalizar a descentralização da Administração Pública, o que acabou repercutindo na legislação federal.

Com efeito, a título de exemplo, basta lembrar aqui o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257, de 2001), que em seu art. 43, I, consagrando o princípio da gestão democrática das cidades, prevê como um dos instrumentos imprescindíveis a existência de “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”. Outro exemplo digno de nota é a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012), que em seu art. 15, I, prevê a necessidade de “participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana”, que deverá ser assegurada, dentre outros instrumentos, por “órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços”. Por derradeiro, vale recordar a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981, que criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

Referidos conselhos acabam sendo importantes mecanismos para o fortalecimento dos tecidos coletivos de cuidado mútuo, o que é de extrema importância em um sociedade marcada por uma individualidade narcísica como a atual, que vem cada vez mais perdendo a ideia de coletividade e alteridade. Não bastasse, esses conselhos acabam inexoravelmente tendo grande importância para os princípios da boa governança, porque a participação da sociedade nas discussões confere mais legitimidade e aceitação em relação às decisões, dotando-as, como já observado, de mais qualidade epistêmica, criando assim verdadeiras “comunidades epistêmicas” (INNERARITY, 2017, p. 279).

E a ideia dos conselhos sociais está em perfeita consonância com a evolução da própria democracia, especialmente porque “la democracia no es sólo el Gobierno para y del Pueblo, sino también por e Pueblo” (NINO, 1997, p. 133). Realmente, como já foi visto anteriormente, na atualidade é possível defender que restou superada a ideia de uma democracia puramente representativa, mormente diante de um pluralismo cada vez mais presente, o qual exige uma partilha do poder que não pode mais ficar restrito aos gestores públicos, já que muitas decisões

administrativas que repercutem na vida dos cidadãos devem ser compartilhadas com a sociedade civil<sup>18</sup>, porque o exercício da cidadania não se esgota no voto, não havendo mais como defender a existência de gestores iluminados, tal como déspotas. Nessa linha destaca RIBEIRO (2017, p. 61):

Tratando da democracia antiga, Paul Veyne afirma que a nau do Estado não tem passageiros: na imagem grega do espaço político – numa sociedade que conhece a democracia direta e não a representativa, e que ignora os direitos humanos –, só há piloto e tripulantes. Ninguém vive na pólis somente pagando os impostos: participar é essencial.

Desse modo, é indubitoso que a participação é fundamental na moderna concepção de democracia, devendo fazer parte do passado o modelo exclusivamente representativo que, como já foi visto, revelou-se insuficiente, apesar de ainda necessário. Por isso que tal modelo deve ser complementado por mecanismos da democracia direta, que “implica o exercício direto e pessoal da cidadania nos atos de governo (PEDRA, 2018, p. 246).

E essa participação acaba sendo ainda mais enriquecida quando se insere o ingrediente da deliberação, que reputamos fundamental para uma tutela eficiente da boa gestão pública, uma vez que não resta mais dúvida de que em muitos casos os gestores não conseguem resolver todos os problemas postos e havidos na sociedade sem a participação dela mesma, sendo necessário que ocorra, como diz HABERMAS (2020, p. 556), uma “democratização da administração”:

Uma vez que a administração não pode deixar de recorrer a razões normativas ao implementar programas legais de conteúdo aberto, essas etapas de regulamentação administrativa deveriam ser cumpridas em forma de comunicação do Estado de direito. Isso implica uma ‘democratização’ da administração que vai além do dever de prestar informações públicas, complementando o controle parlamentar e judicial das atividades administrativas a partir de dentro. Mas, se para tal democratização o mais adequado seria a participação dos concernidos nas decisões administrativas, a ativação de mediadores, procedimentos análogos aos tribunais, consultas populares etc., ou seria necessário encontrar outros mecanismos para um âmbito tão suscetível a perturbações e tão dependente de critérios de eficiência, essas questões, como sempre em inovações desse tipo, só podem ser respondidas pela combinação de imaginação institucional com experimentação cautelosa.

---

18 Por isso que BOBBIO (1999, p. 15) observa que “trinta anos atrás éramos todos democratas. Hoje somos todos pluralistas”.

E isso não passou despercebido no âmbito internacional. Para ilustrar, é interessante destacar previsão contida no art. 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (incorporada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006), que fomenta a participação de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público na prevenção e enfrentamento da corrupção pública<sup>19</sup>. Embora fale apenas em corrupção, com maior razão essa diretriz deve ser aplicada para as questões relativas à má gestão pública, porque na maioria dos casos a corrupção floresce quando não são observados os princípios informadores do direito fundamental à boa Administração Pública.

Estimular a participação direta na tomada de decisões do poder público, até mesmo discutindo problemas relacionados a uma melhor proteção da Administração Pública, serve de estímulo para resgatar parte da cidadania congelada, que vem perdendo cada vez mais interesse e confiança em relação aos atos dos governos que impactam nas suas vidas, como as políticas públicas.

E essa participação, importante lembrar mais uma vez, é assegurada em diversos dispositivos constitucionais, a começar pelo inciso II do art. 1º, que textualmente destaca que a República Federativa do Brasil tem por fundamento a cidadania. Há, desse modo, estímulo para o exercício de uma verdadeira cidadania ativa, como bem destaca SIRAQUE (2005, p. 129):

Os conselhos de políticas públicas têm função pedagógica na formação da cidadania ativa e, por isso, são instrumentos que promovem a educação política do povo, tanto para a participação popular como para o controle social das políticas e dos serviços públicos. Quando a formulação e a gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e os da sociedade, temos participação popular; quando os conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução dessas políticas, temos o controle social. Porém, o controle realizado pelo conselho, enquanto órgão colegiado estatal, é uma mescla de controle institucional e social concomitante. E, ainda, é um misto de controle institucional interno com o controle institucional externo. O controle institucional interno ocorrer quando é feito pelos representantes do Poder Público, e externo, quando realizado pelo conselho como órgão independente da autoridade responsável pela execução da política ou do serviço público definido pelos conselheiros.

---

19 Eis a redação do referido artigo: "Art. 13. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa" (BRASIL. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>) Acesso em: 25 outubro 2022.

Enfim, a criação de conselhos de integridade no âmbito da Administração Pública não pode ser vista como uma espécie de fetiche da democracia direta, muito menos um retorno ao modelo de uma democracia ateniense na qual o povo, reunido em assembleias, participava de todos os atos do governo. Não é isso, pois o que é defendido é que referidos conselhos podem ser um importante procedimento para buscar o desejado equilíbrio entre a democracia representativa e os mecanismos da democracia direta, podendo contribuir significativamente para a prevenção aos atos de má governança e de corrupção, sendo um espaço rico de ideias a serem exploradas.

Não bastasse, tais conselhos poderão repercutir positivamente para a formação de cidadãos pensantes e participantes, permitindo desse modo que cada um seja efetivamente um cidadão e não um coletivo imaturo<sup>20</sup>, um mero instrumento de vontade de outrem, sendo assim um importante antídoto contra as frustrações em relação às decisões públicas que impactam a vida da comunidade, o que acaba contribuindo para o resgate da confiança na Administração Pública e, consequentemente, na democracia.

Por fim, a criação de conselhos de integridade no âmbito da Administração Pública proporciona a criação de um ambiente propício para uma democracia crítica, que objetiva retirar o cidadão (o administrado) da passividade ou mera reatividade, porque “quer fazer dele um força ativa, capaz de iniciativa e, portanto, de projetos políticos elaborados por si mesmo. Em resumo: que um povo que seja o sujeito da política, não objeto ou instrumento” (ZAGREBELSKI, 2011, p. 143).

E os conselhos de integridade, à medida que criam pontes conversacionais entre gestores e administrados, acabam sendo ambientes ideais para a correção de erros, sendo um importante mecanismo para a proteção eficiente da boa gestão pública, crucial para a concretização dos objetivos estratégicos da República Federativa do Brasil, para uma vida realmente digna. Daí porque não há como aceitar alegações pueris como, por exemplo, “a falta de tempo”, uma vez que “o povo sem tempo dá lugar a uma democracia de massa indistinta e, por isso, totalitária que, condenando os que não estão conformes, priva a si mesma da crítica e da possibilidade de autocrítica, isto é, da possibilidade de corrigir-se com os próprios erros” (ZAGREBELSKI, 2011, p. 149).

---

20 Sobre esse ponto, ao criticar a lógica de que a gestão pública como atividade política fique ancorada apenas no objetivo de obtenção de voto como meio para alcançar o poder, são oportunas as seguintes considerações de MORENO (2022, p. 141): “Tudo isso convertendo uma parte não desprezível de cidadãos em um coletivo imaturo incapaz de vislumbrar o precipício ao qual está sendo empurrado com uma gestão que abandona o olhar da consideração do bem comum em longo prazo ao dilatar enganos sobre a realidade de uma situação orçamentária crítica ou propondo falsas decisões públicas que, tratando de ganhar tempo, finalmente têm como resultado uma grande frustração ou inclusive um sofrimento social que, individualizado, é ainda mais doloroso”.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sempre desejável encontrar um ponto de equilíbrio entre as exigências da democracia representativa e as demandas da soberania popular. Por isso que modernamente instrumentos da democracia direta complementam a indireta, o que logicamente deve ser feito com a necessária prudência, com o objetivo de buscar coletivamente as melhores respostas para a satisfação dos interesses da sociedade.

Nessa linha, na tutela do direito fundamental à boa Administração Pública, defende-se no presente ensaio a criação de conselhos de integridade, que podem ser importantes instrumentos de uma democracia direta e que se revelam pedagógicos para uma cultura cívica, uma vez que permitem a elevação do coeficiente cívico médio da sociedade, dando ensejo para o exercício da cidadania ativa. Daí porque é perfeitamente possível pensar e fomentar a criação de tais conselhos no âmbito da União, dos estados e municípios.

Eles teriam relevante papel nas políticas públicas relacionadas à implantação de sistemas de integridade na Administração Pública, notadamente por permitir não apenas a participação cidadã nesse tema, mas também o diálogo e a deliberação, o que inegavelmente favorece a crítica, sendo um antídoto para diminuir os espaços vazios que favorecem os atos de má gestão pública e corrupção, já que o diálogo e a discussão qualificam a tomada de decisões administrativas, tornando-as epistemologicamente superiores.

Enfim, com a criação dos conselhos de integridade, o cidadão é empoderado em relação aos temas ligados ao direito fundamental à boa Administração Pública, o que pode permitir um efeito multiplicador na sociedade civil como um todo, enraizando no coração do povo o ideal de integridade, trazendo a reboque uma maior maturidade cívica, contribuindo para o resgate da fé nas instituições públicas e, conseqüentemente, na própria democracia.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4 ed. Brasília: UnB, 1999.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 16 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz & Terra, 2019.

BOSCO, Maria Goretti Dal. **Discrecionariade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2007.

BRASIL. **“Câmara aprova texto-base da PEC dos Auxílios em segundo turno, por 469 votos a 17”**. Disponível em <<https://www.infomoney.com.br/politica/>

camara-aprova-texto-base-da-pec-dos-auxilios-em-segundo-turno-por-469-votos-a-17/>. Acesso em: 12 outubro 2022.

BRASIL. **Pesquisa CNT de Rodovias 2021**. CNT/CEST CENAT. Disponível em <[https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/Pesquisa\\_CNT\\_Rodovias\\_2021Web.pdf](https://pesquisarodovias.cnt.org.br/downloads/ultimaversao/Pesquisa_CNT_Rodovias_2021Web.pdf)>. Acesso em: 19 outubro 2022.

BRASIL. **Confederação nacional da Indústria** – CNI. Transporte ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos, 2018. Disponível em <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/21/fa/21fa74a8-d3db-46fc-a105-a1ef097257ee/transporte\\_ferrovuario\\_-\\_colocando\\_a\\_competitividade\\_nos\\_trilhos.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/21/fa/21fa74a8-d3db-46fc-a105-a1ef097257ee/transporte_ferrovuario_-_colocando_a_competitividade_nos_trilhos.pdf)>. Acesso em: 22 outubro, 2022.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

BRASIL. **Nações Unidas Brasil**. “Número de pessoas afetadas pela fome sobe para 828 milhões em 2021”. 06 jul. 2022. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/189062-numero-de-pessoas-afetadas-pela-fome-sobe-para-828-milhoes-em-2021>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

BRASIL. **Folha Uol**. “23 milhões de pobres vivem com menos de R\$ 7 ao dia no Brasil. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/23-milhoes-de-pobres-vivem-com-menos-de-r-7-ao-dia-no-brasil.shtml#:~:text=23%20milh%C3%B5es%20de%20pobres%20vivem,06%2F2022%20%2D%20Mercado%20%2D%20Folha>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

BRASIL. **Brasil Paralelo**. “Brasil celeiro do mundo – o país que pode sustentar o planeta”. Disponível em <<https://www.brasilparalelo.com.br/artigos/brasil-celeiro-do-mundo#:~:text=QUERO%20RECEBER-,O%20que%20significa%20dizer%20que%20o%20Brasil%20%C3%A9%20o%20celeiro,seu%20territ%C3%B3rio%20para%20a%20lavoura>>. Acesso em: 22 outubro 2022.

BRASIL. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil 2022 (SNIS 2020)**. Disponível em <[https://tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking\\_do\\_Saneamento\\_2022/Relat%C3%B3rio\\_do\\_RS\\_2022.pdf](https://tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_do_Saneamento_2022/Relat%C3%B3rio_do_RS_2022.pdf)>. Acesso em: 23 outubro 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Guia de implantação de programas de integridade nas empresas estatais**: orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Brasília: CGU, dez. 2015. Disponível em <<https://>

[wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia\\_%E2%80%93\\_Implanta%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Programa\\_de\\_Integridade\\_em\\_Empresas\\_Estatais](http://wiki.cgu.gov.br/index.php/Guia_%E2%80%93_Implanta%C3%A7%C3%A3o_de_Programa_de_Integridade_em_Empresas_Estatais)>. Acesso em: 23 outubro 2022.

BRASIL. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 23 outubro 2022.

BRASIL. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 25 outubro 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade: itinerário dos discursos sobre a Historicidade Constitucional**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Administração pública antifrágil. In **Administração Pública: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento – XXIX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ELLIOTT, Kimberley Ann. Introdução. In **A Corrupção e a economia global**. ELLIOTT, Kimberley Ann (Org.). Brasília: UnB, 2002.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia**. Rio de Janeiro: Rocco, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**. São Paulo: Unesp, 2020.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Cortes constitucionales y democracia deliberativa**. Madrid: Marcial Pons, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Cidadania e administração de resultados**. Direito administrativo e o controle prospectivo no planejamento e nas ações do Estado. In *Novas mutações juspolíticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MORENO, Pedro T. Nevado-Batalha. **Adoção e controle de decisões públicas: integridade e legitimação institucional pelo acerto**. Florianópolis: Habitus, 2022.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997.

PEDRA, Adriano Sant'Ana Pedra. **A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PILLAY, Navy. **Naciones Unidas**. Alta Comisionada advierte que la corrupción obstaculiza el goce de los derechos humanos. Disponível em <<https://news.un.org/es/story/2013/03/1266631>>. Acesso em: 23 out. 2022.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. O fenômeno da corrupção na história do Brasil. In CUNHA FILHO, Alexandre J Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coord.). **48 visões sobre a corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANDEL, Michael J. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

SEÑA, Jorge F. Malem. **La corrupción**. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Gedisa, 2002.

WEINGARTNER NETO, Jayme; VIZZOTTO, Vinicius Diniz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (or-

ganizadores), **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

ZAGREBELSKI, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019. ZENKNER, Marcelo. As recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública e seus reflexos no Ministério Público brasileiro. In SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (coordenadores). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

Recebido em: 22/12/2022  
Aprovado em: 21/04/2023

