



## CORRUPÇÃO INSTITUCIONAL NO JUDICIÁRIO: APONTAMENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E A LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

Nélia Mara Fleury<sup>1</sup>  
Andréa Abrahão Costa<sup>2</sup>

### RESUMO

Uma administração estatal eficaz é um desafio robusto para qualquer Estado e também para o brasileiro, diante das disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Nesse sentido, quando questões sociais e políticas como a corrupção, especialmente a institucional, são atreladas a órgãos públicos, ameaçam o regular funcionamento dos Poderes. O objetivo deste artigo é abarcar como a corrupção pode interferir nos deveres dos agentes públicos, no âmbito do Judiciário, e na entrega do resultado esperado para a coletividade. Além disso, espera-se contribuir com a discussão no que tange à corrupção e as possíveis políticas públicas de enfrentamento, lançando luzes às patologias corruptivas e relacionando o fenômeno corrupção com a abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP), tendo como instrumento de análise a lei de abuso de autoridade. Por este não ser um texto que possui o condão de exaurir a temática, a metodologia abordada é exploratória, pretendendo-se analisar – utilizando-se do método dedutivo –, a inserção de problemáticas que envolvem a corrupção institucional na agenda política (*agenda setting*), e como o monitoramento dessas políticas públicas é realizado, inclusive a que se manifesta sobre a forma de abuso de autoridade no Brasil, por meio da lei n. 13.869/2019.

**Palavras-chave:** corrupção institucional; judiciário; abuso de autoridade; agentes públicos; políticas públicas.

### ABSTRACT

An effective state administration is a robust challenge for any state and also for the Brazilian one, given the provisions of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB/1988). In that regard, when social and political issues such as corruption, especially institutional corruption, are linked to public agencies, they threaten the regular functioning of the branches of powers. The objective of this article is to cover how corruption can interfere in the duties of public agents, within the judiciary, and in the delivery of the expected result for the community. In addition, it is expected to contribute to the discussion regarding corruption and possible public policies to confront it, shedding light on corruptive pathologies and relating the phenomenon of corruption to the approach of Law and Public Policy, using the law of abuse

<sup>1</sup> Mestranda nos programas de pós-graduação de Direitos Humanos e Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Jataí (UFJ). E-mail: fleurneliamara@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com período sanduíche (bolsista CAPES) na Université Paris X – Nanterre. Professora Adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG) – Campus Goiás. Professora Permanente do Mestrado em Direito e Políticas Públicas – UFG. E-mail: andrea.abrahao@ufg.br.





of authority as an instrument of analysis. Because this is not an article that has the intention to exhaust the theme, the methodology addressed is exploratory, intending to analyze – using the deductive method –, the insertion of problems involving institutional corruption in the political agenda (agenda setting), and how the monitoring of these public policies that deal with corruption occurs, including under the form of abuse of authority in Brazil, through law n. 13.869/2019.

**Key-words:** institutional corruption; judiciary; abuse of authority; public agents; public policies.

## 1 INTRODUÇÃO

Corrupção é um assunto de difícil delimitação porque pode ser conceituada sob diferentes perspectivas ao se levar em consideração os diversos Poderes – Executivo, Legislativo, Judiciário –, permitindo diferentes análises. Como a intenção deste artigo não é esgotar a temática, buscou-se trabalhar a categoria da corrupção sob a compreensão da instituição Judiciário, realizando, a priori, conceituações exploratórias.

O objetivo, portanto, é analisar a viabilidade em se discutir patologias corruptivas e políticas públicas como forma de seu enfrentamento, alcançando a Lei de Abuso de Autoridade (lei n. 13.869/2019) a um instrumento de confronto à corrupção institucional, para este tipo em específico, que é o abuso de autoridade.

O artigo foi dividido em tópicos, de forma a discutir – inicialmente – a corrupção na instituição Judiciário, abordando as perspectivas teóricas de dois autores, Robert Klitgaard (1988, 1998) e Seumas Miller (2017).

O primeiro, embora não tenha trabalhado com a corrupção no Poder Judiciário, em específico, é um importante marco, pois traça conceitos gerais de corrupção e, ao fazê-lo, esboça soluções práticas de modo a atenuar a problemática. O segundo, trabalha, deliberadamente, com corrupção institucional. Por isso, acredita-se ser mais aplicável para o objeto em análise.

O segundo tópico versa sobre políticas públicas e sua associação com o problema proposto, isto é, a corrupção. A abordagem escolhida é a de Direito e Políticas Públicas (ou simplesmente DPP). Nesse sentido, será abordado três formas em que o Direito se associa às Políticas Públicas e contribui para a construção do seu ciclo: i) como objeto; ii) como ferramenta; iii) como vocalizador de demandas. (COUTINHO, 2013).





Por meio dessa estruturação, abarcada pela análise de DPP, imprescindível mencionar a importância de instrumentos normativos para o confronto de problemas sociais e até mesmo políticos. Nesse contexto é que se justifica a inserção da lei n. 13.869/2019, também conhecida como Lei de Abuso de Autoridade. Por último, as considerações finais.

A pesquisa foi desenvolvida com percurso metodológico exploratório bibliográfico-documental. Para tanto, foram acessados materiais como artigos científicos, teses acadêmicas, legislações, para que fosse realizada a análise da temática proposta, da maneira mais completa possível.

A justificativa para o estudo proposto, além da base constitucional principiológica que rege a administração pública, e impõe o dever que a conduta exercida por esta seja legal, impessoal, moral, pública e eficiente, é a preocupação em se discutir uma questão que merece maiores aprofundamentos, considerando afetar a coletividade.

Para iniciar esse debate, é necessário partir de uma abordagem a respeito do que se entende por corrupção, e como esta pode ser aplicável na instituição Judiciário.

## **2 CORRUPÇÃO NA INSTITUIÇÃO JUDICIÁRIO: UMA ABORDAGEM INICIAL**

Definir fenômenos sociais, que englobam múltiplos campos do saber, não é tarefa fácil. Ainda assim, doutrinariamente, é viável partir de três propostas conceituais para a corrupção, cada uma com focos diferentes. A primeira, priorizando o “descumprimento dos deveres dos servidores públicos e, portanto, a ideia de desvio da função”; a segunda, o critério ligado ao desvio do interesse público; e a terceira, a ideia de proveito econômico particular. (FURTADO, 2012, p. 17).

Esse artigo se aproxima dos dois primeiros conceitos abordados, ou seja, do descumprimento dos deveres dos servidores públicos e da marginalização do interesse público. Isso porque, quando o agente público deixa à margem seus deveres, abandona princípios constitucionais previstos e juridicamente vinculantes, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988), podendo-se presumir, a depender do caso, tendências corruptivas.

Nesse cenário, da presença de princípios constitucionais garantidores de eficiência da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União (art. 37 da



CRFB/1988), inclusive do Judiciário, entende-se ser do interesse público o alcance da maximização dos resultados.

Não obstante, quando a verba pública é desperdiçada, e resultados não são alcançados por fatores como atos corruptivos, esta problemática [corrupção] necessita entrar na agenda política (*agenda setting*) e, como consequência, é necessária a implementação de medidas de enfrentamento mais eficazes. Este é, portanto, um dos objetivos deste artigo: apontar, por meio do Direito e das Políticas Públicas, os melhores caminhos de enfrentamento para a corrupção, que serão abordados mais à frente.

Uma observação necessária a ser feita, destacada por Leal (2012b, p. 284, grifos do autor), é que “*a corrupção pode atingir qualquer situação, fase ou variável dos processos de trabalho, decisório ou executivos das instituições*”. Nesse sentido, trata-se de um fenômeno fluido, que poderá ocorrer em múltiplos procedimentos realizados pela administração pública, em inúmeras instituições, inclusive no Judiciário.

É viável frisar, ainda, que o tratamento de atos corruptivos de maneira superficial, como se fossem “mera violação da legalidade, mitigando o seu aspecto de imoralidade pública e privada decorrente de vícios éticos recorrentes em vários âmbitos da vida cotidiana”, incorre no risco “de autorizar argumentos que defendam tratá-la como qualquer outro ilícito ou delito”, naturalizando, assim, esses comportamentos e, com efeito, criando padrões de impunidade. (LEAL, 2012a, p. 15).

O objetivo de eleger como objeto de pesquisa a corrupção institucional no Poder Judiciário é procurar respostas de enfrentamento e não de conformidade. Mas, estabelecido isso, constatar a presença de características comuns a atos corruptivos se mostra mais fácil, por vezes, do que conceituar esse fenômeno.

Nesse sentido, destaca-se que: i) “um ato de corrupção importa em abuso de posição”, significando que o agente corruptor extrapola o que – originalmente – correspondia à sua função; ii) “a caracterização de um ato como corrupto requer a violação de um dever previsto em um sistema normativo que sirva de referência”, não necessariamente requerendo que seja previsto determinado comportamento como ilícito, mas que “seja contraposto ao comportamento que se espera do agente e que importe em violação das normas aplicáveis à conduta desse agente.” (FURTADO, 2012, p. 32). Nesse caso, a chave para o entendimento – a partir do marco teórico adotado – é desvio: seja dos propósitos públicos, seja dos propósitos institucionais.



Outra questão importante para ser destacada é que corrupção também pode ser visualizada a partir de distinções moralidade/imoralidade e legalidade/ ilegalidade, isto é, “as diferenças existentes entre práticas sociais e normas legais”, respectivamente. (MIRANDA, 2018, p. 240). Nesse artigo, a principal perspectiva adotada é da legalidade, embora entenda-se que critérios de moralidade pública sejam levados em consideração. Todavia, por se tratar de valores individuais, de difícil percepção e com alto grau de complexidade para se propor mudanças e atos de combate à corrupção, procura-se focar no âmbito normativo dessa patologia.

Por outro lado, ressalta-se o quão naturalizado, aparentemente, comportamentos corruptivos estão na sociedade brasileira. O Banco Mundial realizou uma pesquisa junto à Controlaria-Geral da União, ao Ministério da Economia e à Escola Nacional de Administração Pública, durante o ano de 2021 para verificar a impressão que os servidores públicos federais dispunham sobre a existência de práticas corruptas no ambiente de trabalho. Dos entrevistados, 58,7% já presenciaram tais situações durante seu trajeto profissional. (SCACCHETTI, 2022, p. 6). O número é alarmante, e desperta avisos para que diálogos sobre essa temática, que abordem possíveis soluções, sejam levantados.

A seguir, para que se aprofunde na análise desse fenômeno tão complexo, e que garante um material extenso de literatura, será abordada a perspectiva de dois autores que contribuem para a discussão e com o que se pretende interligar, posteriormente, com o ramo do Direito e das Políticas Públicas (DPP).

## **2.1 Aspectos gerais da corrupção: análise e principais ensinamentos a partir de Robert Klitgaard**

Um dos principais ensinamentos trazidos por Robert Klitgaard (1988, p. 3), é que comportamentos corruptivos de um determinado local podem não ser considerados da mesma forma em outras localidades. Dito isso, Klitgaard (1998, p. 4) afirma – como conceito introdutório – “corrupção é o abuso de posições oficiais para fins não-oficiais.”.

Completa, ainda, que corrupção é a divergência entre o interesse público e do agente que, em tese, deveria servir ao primeiro. Assim, o agente corruptor abandona o interesse público para perseguir os seus particulares. (KLITGAARD, 1988, p. 24). Destaca que existem atos



corruptivos que causam danos, ou melhor, são custosos e quem paga é a coletividade. Por isso e outras razões, argumenta em prol do combate à corrupção. (KLITGAARD, 1988, p. 25).

Como exemplos de ferramentas de combate, Klitgaard (1988, p. 58) defende i) a participação de auditores externos para monitoramento das ações dos agentes; ii) o rodízio de servidores para evitar que relações interpessoais sejam feitas e, com isso, favores ou trocas sejam realizados entre público e possíveis agentes corruptíveis.

Quanto à rotatividade de pessoal, quando essa não for viável, a alternativa seria outra medida também abordada por Klitgaard (1998, p. 6), pedagogias participativas, mecanismos que habilitem e ensinem “as empresas, as organizações governamentais, a mídia e os funcionários públicos a aprender e a ensinar uns aos outros sobre sistemas de corrupção e como lidar com eles”.

Informação é uma medida – pondera-se – essencial para a disseminação de prevenção. Estratégia interessante [pedagogias participativas] que, atualizada, poderia ser pensada como forma de ação de uma possível política pública vinculada a outras ações, constituindo um programa.

Quando se pensa no Sistema Judiciário, mesmo que Robert Klitgaard não tenha se dedicado a falar em específico desse Poder, reflete-se nos desequilíbrios existentes nessa estrutura. Fatores como poder, hierarquias simbólicas entram em jogo e podem, inclusive, atrapalhar o que seria considerado o funcionamento ideal dessa esfera da administração pública. O poder argumenta-se, quando utilizado de maneira a ultrapassar os seus limites legais, denotando-se a prática abusiva, pode lesar a sociedade.

Embora o autor não mencione especificamente o Judiciário, argumentou sobre o conserto dos sistemas corruptos, e isso interessa ao objeto trabalhado. Klitgaard (1998, p. 5) destacou que é necessário tornar a corrupção um problema de todos. E hoje, época em que o tema ganha destaque diariamente<sup>3</sup>, talvez a forma mais viável de buscar soluções para patologias corruptivas seja a prestação de contas.

Klitgaard (1998, p. 4) aponta a corrupção como um sistema no qual o corruptor possui o monopólio do poder, podendo decidir de maneira discricionária, sem que seja responsabilizado. Nesse contexto, é válido apontar a necessidade de reformas institucionais,

<sup>3</sup> Ver CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Ministro da CGU cumpre agendas internacionais com entidades americanas que atuam no combate à corrupção**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/04/ministro-da-cgu-cumpre-agendas-internacionais-com-entidades-americanas-que-atuam-no-combate-a-corrupcao> Acesso em: 12 abr. 2023.



isto é, estruturas específicas que estudem as questões propostas, no setor do governo analisado, em busca de reduzir a corrupção. (KLITGAARD, 1998, p. 6).

Essas propostas poderiam ser pensadas e reestruturadas a partir do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>4</sup>, como já é feito, por exemplo.

Contextualizando essa concentração de poder no âmbito do Judiciário pode-se exemplificar:

Alguns juízes, além da função de julgar, têm tarefas como nomear e demitir funcionários, organizar a publicação dos feitos, estabelecer a ordem de processamento das ações e outras. Quanto maior a concentração destes poderes, espera-se que seja maior o número de denúncias de corrupção. (RIBEIRO, 2005, p. 15)

Nesse contexto, reforça-se a ideia de prestação de contas para poder responsabilizar os agentes públicos que abusam desse monopólio do poder e, paulatinamente, desconstruir a ideia que foi criada de que corrupção é um ilícito que compensa e, pior, que o agente que a comete não será punido.

Por outro lado, é necessário avaliar as lições de Seumas Miller, autor que se dedicou à corrupção institucional e cujas construções são de grande valia para a este artigo.

## **2.2 A perspectiva de Miller: instituição como organização corruptível**

Parte-se do pressuposto que, para que a corrupção – especialmente a considerada corrupção institucional – aconteça, é necessário que sistemas sociais, que envolvam e forneçam bens coletivos, estejam envolvidos. (MILLER, 2017, p. 23).

Nesse cenário, é viável contextualizar a instituição Judiciário como uma passível de ser corruptível. Isso porque, para que o Poder Judiciário funcione devidamente, múltiplos atores estão envolvidos, desde servidores que trabalham nos cartórios, oficiais de justiça, promotores, advogados, magistrados, dentre outros.

Com isso em mente, é válido apontar um dos conceitos mencionados por Seumas Miller, a respeito do funcionamento das instituições. O conceito é o de ação organizacional. Nele, Miller (2017, p. 26) aborda que inúmeros agentes – de maneira independente – atuam para

---

<sup>4</sup> “O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.”. CNJ. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/> Acesso em 24 abr. 2023.

realizar objetivos comuns em prol da instituição. Esses objetivos devem atuar em consonância a uma moral institucional.

A partir do momento que os propósitos institucionais são subvertidos ou, ainda, a moral institucional exigida dos atores envolvidos não está sendo atendida, pode-se falar em “atos institucionais corrosivos”<sup>5</sup>. Para se configurar ações corruptivas, em específico, é necessário que ocorra um desvio de finalidade do bem coletivo. (MILLER, 2017, p. 65-67, tradução nossa).

Outro aspecto interessante apontado por Miller (2017, p. 118) é que o abuso de autoridade é uma forma de corrupção. Isso porque a manifestação dessa prática causa danos à confiança (*trust*) do público nas autoridades. Nesse sentido, Miller (2017, p. 123, tradução nossa) aponta que “o abuso de autoridade é uma espécie de corrupção institucional duplamente problemática”<sup>6</sup>, pois além de lesar a confiança pública, desvia os propósitos da instituição.

Para alguns autores, como Silva (1994), um dos fatores causadores de situações de corrupção ou, ainda, “situações crônicas de desvio”, seria a “fragilidade das instituições democráticas” e o fato de que a corrupção se naturaliza e se institucionaliza nessas sociedades, agravando-se e tornando tal problemática em uma espécie de crise social.

Pensando em Poder Judiciário, cuja função é dirimir conflitos, ou melhor “apreciar e decidir o conflito social”, não deixando que nenhum desses seja excluído dos órgãos com competência (TAVARES, 2023, cap. LIII), qualquer ato que ultrapasse essa prerrogativa, em tese, seria considerado corrupto. Complementa-se ainda que, aquele que pratica o ato corruptivo utiliza-se de sua posição na instituição para praticar a conduta. (MILLER, 2017, p. 88).

Reitera-se, porém, que esse é um artigo exploratório, com o intuito de abarcar as ponderações sobre corrupção no Poder Judiciário, a partir de duas literaturas principais (obras de Robert Klitgaard e Seumas Miller) e, a partir delas, elaborar possíveis formas preventivas e/ou de combate para contribuir com a temática.

---

<sup>5</sup> “Acts of institutional damage that are not performed by a corruptor and also do not corrupt persons are better characterized as acts of institutional corrosion.”. MILLER, Seumas. **Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 66, 2017.

<sup>6</sup> Since this relationship of public trust is critical to the realization of the purposes of these institutions, abuse of authority is profoundly (albeit indirectly) corruptive of these institutions. Moreover, as we saw above and leaving aside the problem of undermining public trust, abuse of authority directly undermines institutional purposes, processes, and persons. So abuse of authority is a species of institutional corruption that is doubly problematic. MILLER, Seumas. **Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 123, 2017.



A forma principal para esse combate, pensando no Estado brasileiro como instituição democrática, seriam as políticas públicas.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À PRÁTICAS DE ABUSO DE AUTORIDADE NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Válido contextualizar o que são políticas públicas e, também, qual seu papel em relação ao Direito.

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ (...). (BUCCI, 2002, p. 241).

Neste artigo, foi analisado o Poder Judiciário como o poder estatal incumbido da solução de conflitos de interesses, quando provocado.

É preciso pontuar que o Brasil, por ser signatário, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção,<sup>7</sup> possui um compromisso internacional de combate a corrupção. Nesse sentido, a política institucional nacional precisa estar de acordo com as internacionais, para cumprir o que foi acordado em âmbito cooperativo.

O aparato estatal dispõe de arranjos institucionais compostos por normas, que estruturam o programa de ação governamental. (BUCCI; COUTINHO, 2017, p. 317-318). Para que uma política pública seja criada, é necessário que uma problemática se insira na agenda política (*agenda setting*), isto é, “transformar uma situação de dificuldade em um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 131).

(...) o enfrentamento à corrupção consiste em uma política pública constitucional prioritária de um Estado Democrático de Direito, eis que tem conexão com valores e princípios fundamentais da República, consagrados no próprio texto constitucional, a exemplo da cidadania (art. 1º, inciso II), dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), princípio democrático (todo poder emana do povo – art. 1º, parágrafo único), princípios da fraternidade e solidariedade (art. 3º, incisos I, III e IV), da igualdade (art. 3º, incisos I, III e IV e art. 5º, caput), e garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II). (TEIXEIRA; FONSÊCA, 2020, p. 46).

A partir da problematização da questão social e da inserção na agenda política, essa demanda passa a compor um cenário no qual, além de ter o problema reconhecido, carece de

---

<sup>7</sup> Ver BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Brasília, DF, 31 jan. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm) Acesso em: 16 abr. 2023.

solução. É o caso do que foi tratado neste artigo da corrupção existente nas instituições, inclusive no Poder Judiciário.

Todavia, o que merece ser apontado é que políticas públicas não são atos isolados. “Uma política compreende um conjunto de ações e iniciativas tendencialmente coerentes em si, que geralmente envolvem várias áreas.” (SCHIMIDT, 2018, p. 126). Nesse contexto, legislações – por si só – sem medidas que fiscalizem sua aplicação, a título de exemplificação, não garantem efetividade, ou tampouco eficácia, na resolução de uma demanda.

Por isso, imprescindível a existência de avaliação/ *feedback* contínuo de políticas públicas em andamento. “Uma avaliação é um julgamento, uma atribuição de valia, de valor. Nunca é neutra ou puramente técnica.” (SCHIMIDT, 2018, p. 137).

O art. 193, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê que o Estado deverá exercer a função de planejamento das políticas públicas, assegurando a participação da sociedade nos procedimentos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas. (BRASIL, 1988). Pode-se pensar, nessa linha, no Direito como vocalizador de demandas.

Isso porque é possível atribuir ao direito o papel de garantidor de “mecanismos de participação e *accountability*”. Isto é, “normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas uma vez que, por meio de regras procedimentais [podem disciplinar] (...) a publicidade dos atos administrativos”. A consequência é a abertura para “*inputs* de uma pluralidade de atores” (COUTINHO, 2013, p. 22, grifos do autor).

Do ponto de vista conceitual, a noção de transparência significa uma regra de conduta de agentes públicos; carrega um poder simbólico associado à abertura de processos e resultados de assuntos públicos relativos ao governo e aos negócios de mercado. (FILGUEIRAS, 2011, p. 76).

A questão, porém, é que a corrupção se torna um obstáculo para a realização de políticas públicas. Conforme depreendido, em linhas gerais, atos corruptivos desviam o propósito da administração pública. Todavia, no Brasil, tem-se uma tendência de resumir corrupção a crimes contra Administração Pública. “Uma abordagem enviesada acaba por refletir nos meios e modos de tratamento do problema; quanto mais pontuais eles forem, pior para a coletividade.” (FORTINI; SHERMAM, 2018, p. 93).

É preciso, diante dessa constatação de enviesamento, expandir o olhar sobre as políticas públicas de combate à corrupção. Assim, se a corrupção é institucional, e não apenas reside em Poderes como Executivo e Legislativo, pode-se presumir que está presente em múltiplos setores



que antes não se divulgava, inclusive no Poder Judiciário, se manifestando em formas que não se pensava, como o abuso de autoridade.

Sendo assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta um norte: os princípios os quais os Poderes da União devem seguir (art. 37). Segundo Coutinho (2013, p. 19), “enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os ‘pontos de chegada’ das políticas públicas”.

Uma das metas abarcadas no art. 37 da CRFB/198, mencionado neste artigo, é uma administração coerente, que dê publicidade aos seus atos, que esses estejam em consonância com a legalidade e a moralidade. Todos esses pontos [princípios constitucionais] são contrários à corrupção, e por isso demandam que o sistema brasileiro se organize para que patologias corruptivas sejam combatidas, considerando que são lesivas ao Estado Democrático de Direito.

Klitgaard (1998, p. 3) destaca que o estudo regional de diagnóstico, referente a corrupção, é uma das medidas para combatê-la. O diferencial, proposto por esse autor, seria uma espécie de cooperação internacional, no qual os países partilhariam seus resultados para apresentar o que funciona para combater a corrupção sistemática.

Nesse sentido, o Direito pode funcionar – além de objeto – como uma caixa de ferramentas. “O desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica)”. (COUTINHO, 2013, p. 21). Um dos caminhos para associar Direito e Políticas Públicas, como será feito a seguir, será abordar a Lei de Abuso de Autoridade como um dos trajetos possíveis para frear o abuso de autoridade ou, ao menos, como um dos caminhos possíveis.

Interessante fazer uma conexão com o ciclo das políticas públicas. Essa sugestão, citada por Klitgaard, não deixa de ser uma forma de avaliação. “A avaliação de uma política consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação.” A importância desse processo consiste na “retroalimentação (*feedback*)” do que se põe em prática pelos governantes. (SCHMIDT, 2018, p. 137).

No Brasil, por meio dos indicadores responsáveis por acompanhar a gestão das instituições públicas, é possível defender políticas públicas eficazes de enfrentamento à corrupção? Quanto à forma de corrupção de abuso de autoridade no Poder Judiciário, há



medidas implementadas funcionais em execução? A resposta para essa pergunta começa a ser respondida pela observação da Lei de Abuso de Autoridade (lei n. 13.869/2019).

### 3.1 Contexto do Abuso de Autoridade no Brasil e legislação correspondente

A lei n. 13.869/2019 é o principal instrumento normativo que dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. O art. 1º, § 1º, do referido dispositivo, define abuso de autoridade como a conduta praticada “com a finalidade de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal.” (BRASIL, 2019).

O abuso de autoridade, como uma manifestação de corrupção institucional, pode ser nocivo à legitimidade das instituições, em que pese a confiança nas autoridades públicas, considerando que o agente público desvia dos propósitos institucionais oficiais. (MILLER, 2017, p. 118).

De toda forma, pensa-se na Lei de Abuso de Autoridade como uma política pública de enfrentamento à corrupção institucional, que tem potencial para atuar de maneira mais efetiva no Poder Judiciário, tendo em vista que existe, em tese, um padrão de comportamento ideal – de conduta não abusiva – para as autoridades. Isso porque existem previsões de comportamentos defesos aos agentes públicos e, ao mesmo tempo, condutas que devem ser respeitadas, buscando coibir comportamentos corruptivos.

Sabe-se que no ciclo das políticas públicas, “o monitoramento [é] uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva”. (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 11). Por isso, é necessário monitoramento estruturado e não individualizado. Ou seja, esse monitoramento é um trabalho de todos os envolvidos na política, com destaque ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A ideia é que a política pública seja construída para todos, em prol da coletividade. Nesse sentido, os mecanismos nela presentes – seja na forma da legislação, como é o caso da Lei de Abuso de Autoridade – devem buscar atender o que propõe. Nesse caso em específico, diminuir casos de abuso de autoridade e, como consequência, de corrupção institucional no Judiciário.

Destaca-se, portanto, a importância do acompanhamento e da avaliação da efetividade da lei n. 13.869/2019 por tratar de política pública que versa sobre o sistema judiciário e que



disciplina questões necessárias que tangenciam assuntos como corrupção judicial, especialmente sob a forma do abuso de autoridade, uma forma de desvio de finalidade do bem coletivo.

#### **4 CONCLUSÃO**

As contribuições que Direito e Políticas Públicas trazem para patologias corruptivas são inegáveis. Nesse artigo buscou-se, além de navegar – em caráter exploratório –, por alguns dos conceitos de corrupção, intentou-se vincular essa problemática ao Poder Judiciário, fugindo da tendência de tratar essa temática apenas sob a ótica dos demais Poderes da União.

Listou-se inúmeras formas de manifestação de corrupção, porém, apontou-se alguns aspectos em comum nessas maneiras de externalização, quais sejam o abuso da posição do agente corruptor, e a violação de um dever previsto.

Conforme restou demonstrado, ainda se tem muito a percorrer em relação ao enfrentamento da corrupção, tendo em vista que o fenômeno é dinâmico e se expressa de maneira que lesa a coletividade, atingindo a confiança nas instituições. Nesse sentido, é necessário que a Lei de Abuso de Autoridade – instrumento normativo apontado neste artigo como política pública – seja utilizada no âmbito do judiciário para que seus propósitos sejam atingidos, especialmente na forma das ações organizacionais.

Relacionou-se o abuso de autoridade como uma das formas de manifestação de corrupção institucional que lesa a confiança (*trust*) da população nas instituições, causando danos ao sistema judiciário, tendo em vista que o fator de proximidade público-cidadão é de extrema importância para o funcionamento da organização institucional e acaba sendo prejudicado.

Ademais, demonstrou-se a importância de utilizar o Direito – como objeto, como caixa de ferramentas e como vocalizador de demandas – para a formulação de políticas públicas; além de ter-se destacado fases essenciais do ciclo de políticas públicas, dentre elas a formulação da agenda política, e o monitoramento das políticas públicas. Esta última etapa [monitoramento e avaliação], destaca-se, deve ser um processo de constante retroalimentação.

Como construído, por ser a corrupção um conceito fluido e dinâmico, variável a depender das relações político-sociais, são pertinentes as atualizações no que versam as formas de combate. O ideal seria que as instituições, especialmente o Judiciário, trabalhassem tanto



individual quanto coletivamente para tanto, atualizando seus materiais e pesquisas, compartilhando resultados, e não “tapando os olhos” para a existência de diferentes formas corruptivas.

Nesses moldes, apurou-se – através dessa pesquisa de cunho metodológico exploratório – que a corrupção é uma questão que se discute tanto internacional quanto nacionalmente. Nesse último âmbito, é de interesse do país que o Estado fortaleça seus mecanismos de enfrentamento para que as instituições se fortaleçam, a confiança pública em seu funcionamento aumente, e por conseguinte, a legitimidade dessas estruturas sejam celebradas. E, por fim, que as instituições consigam cumprir seus propósitos constitucionais.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019**. Brasília, 27 set. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm). Acesso em: 12 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017. Disponível em: [https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos\\_juridico-institucionais.pdf](https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf) Acesso em 11 abr. 2023.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. 2015. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td\\_2040.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf) Acesso em: 12 abr. 2023.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. 2013. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/40507324/14\\_05\\_12\\_16O\\_direito\\_nas\\_politicas\\_publicas\\_FINAL.pdf](https://www.academia.edu/download/40507324/14_05_12_16O_direito_nas_politicas_publicas_FINAL.pdf) Acesso em: 11 abr. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 65-94, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 16 abr. 2023.

FORTINI, Cristina; SHERMAM, Ariane. Corrupção: causas, perspectivas e a discussão sobre o princípio do bis in idem. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 91-113, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/snq5zKG64NssNsB8rj3TPVr/abstract/?lang=pt> Acesso em: 11 abr. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro**. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Salamanca, Salamanca, 2012. Disponível em: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/121413/DDP\\_RochaFurtadoLucas\\_Tesis.pdf;jsessionid=34AB5C58E7ADFAF4070CCC201F5DC1CC?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/121413/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf;jsessionid=34AB5C58E7ADFAF4070CCC201F5DC1CC?sequence=1) Acesso em: 11 abr. 2023.



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

KLITGAARD, Robert E. A cooperação internacional contra a corrupção. **Finanças & Desenvolvimento**, p. 3-6, 1998. Disponível em: <https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/download/62764/60910>  
Acesso em: 11 abr. 2023.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFRGS**, v. 7, n. 1, 2012a. Disponível em:  
<https://www.seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/33957> Acesso em 11 abr. 2023.

LEAL, Rogério Gesta. Da urgente necessidade de formatação de uma metodologia de mapeamento dos riscos da corrupção no Poder Judiciário. **Revista da AJURIS**, v. 39, n. 128, p. 279-296, 2012b. Disponível em:  
<http://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/download/741/441/2619>  
Acesso em: 21 abr. 2023.

MILLER, Seumas. **Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MIRANDA, Luiz Fernando de. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25. Brasília, jan./abr., 2018, p. 237-272. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/VPBTRQmsPqT8KLqJJmcnqpn/?format=pdf&lang=pt>  
Acesso em: 15 abr. 2023.

RIBEIRO, Ivan César. **Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: O Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da Atividade Pública**. 2005. Disponível em:  
<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/5456/1/1-lugar.pdf> Acesso em 14 abr. 2023.

SCACCHETTI, Carolina. **INSTITUIÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO: A atuação do STJ para a efetivação da meta 4 do CNJ**. 2022. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas. Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43655> Acesso em: 14 abr. 2023.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/330607980\\_Para\\_estudar\\_politicas\\_publicas\\_aspectos\\_conceituais\\_metodologicos\\_e\\_abordagens\\_teoricas](https://www.researchgate.net/publication/330607980_Para_estudar_politicas_publicas_aspectos_conceituais_metodologicos_e_abordagens_teoricas) Acesso em: 11 abr. 2023.

SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, Rio de Janeiro, jan./mar., 1994, p. 18-23. Disponível em:





<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8381/7155> Acesso em: 16 abr. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2023. E-book (não paginado). ISBN 9786553625792. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553625792/> Acesso em: 10 abr. 2023.

TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; FONSÊCA, Marco Adriano Ramos. A atuação do Poder Judiciário na Contemporaneidade: as contribuições do Conselho Nacional de Justiça na definição de políticas institucionais no combate à corrupção. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**, v. 6, n. 1, p. 40-60, jan./ jun. 2020. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/6616/pdf> Acesso em 15 abr. 2023.