



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Amilcar Araújo Carneiro Júnior

**O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO:
GUARDIÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL
ANTICORRUPÇÃO**

Tese no âmbito do Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI,
orientada pelo Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado e apresentada
à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Agosto de 2023

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Amilcar Araújo Carneiro Júnior

**O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO:
GUARDIÃO DO PRINCÍPIO
CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO**

Tese no âmbito do Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI,
orientada pelo Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado e
apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Agosto de 2023

FACULDADE DE DIREITO

O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: GUARDIÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO

Ficha Técnica

Tipo de trabalho	Tese de Doutoramento
Título	O Ministério Público Brasileiro:
Subtítulo	Guardião do Princípio Constitucional Anticorrupção
Autor	Amilcar Araújo Carneiro Júnior
Orientador	Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado
Identificação do Curso	3º Ciclo em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI
Área científica	Direito
Especialidade/Ramo	Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI
Ano	2023

1 2



9 0

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

DEDICATÓRIA

Primordialmente a Deus, o Senhor da minha vida, o qual, por Seu amor infinito enviou o Salvador Jesus Cristo, para que todos tenham vida e vida em abundância.

À minha amada esposa, Ronilze, que compartilhou de toda minha dificuldade em alcançar este momento de realização e alegria.

Aos meus filhos, Romulo e Vinícius, e ao meu neto, Daniel, que são a alegria do meu viver e fontes da energia que me impulsiona a vencer as dificuldades e obstáculos da vida.

À minha querida e finada mãe, Irene, que me estimulou aos estudos desde tenra idade e me sustentou material e espiritualmente.

À minha saudosa avó, Suzana, a qual, em sua meiguice e simplicidade, sempre me incentivou na busca pelo conhecimento.

A todos os mestres que, de alguma forma, se empenharam e se dedicaram à minha formação.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Doutor Jónatas Eduardo Mendes Machado, Catedrático da Faculdade de Direito de Coimbra, um dos juristas portugueses mais destacados da atualidade e ser humano de primeira grandeza, por aceitar conduzir meu trabalho, pelas orientações precisas e pela solicitude, paciência, incentivo e dedicação do seu escasso tempo ao meu projeto de pesquisa, indicando a direção correta que o trabalho deveria seguir.

À Universidade de Coimbra e ao corpo docente do Curso de Doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, nas pessoas dos coordenadores Professores Doutores Alexandra Aragão, António Casimiro Ferreira e José Manoel Aroso Linhares, pelo compartilhamento de seus conhecimentos e compromisso com a qualidade de ensino.

Ao Professor Doutor João Pedroso, pelo incentivo, dedicação, paciência e carinho ao lecionar.

A todos os colegas e amigos do Curso de Doutoramento que compartilharam dos inúmeros desafios que enfrentamos, pelas trocas de ideias e com espírito colaborativo.

A todos os familiares e amigos que, de variadas formas, me estimularam a concretizar este trabalho.

À Cristianne De Rose Laforce (a “Titi”) pelo auxílio com solicitude e carinho na tradução do resumo para o alemão.

Aos funcionários da Universidade de Coimbra que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão do trabalho.

Por último, mas de suma importância, ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul que me apoiou nesta importante fase da vida acadêmica.

[A corrupção é] um fenômeno social, político e econômico difuso e multiforme – indo do pagamento de propinas à extorsão e ao nepotismo – que debilita os fundamentos da democracia por minar a confiança dos cidadãos nas instituições e na classe política, desvaloriza os princípios da boa governança e da ética pública, distorce o processo eleitoral e falseia o princípio da legalidade [...]. Especialmente se for de caráter sistêmico, representa uma grave ameaça ao estado de direito, ao fundamento da democracia e ao princípio da igualdade.

NADIA FIORINO E EMMA GALLI, *La corruzione in Italia*

RESUMO

Esta tese tem, como um de seus objetivos principais, analisar se o princípio anticorrupção está presente na Constituição e nos documentos internacionais anticorrupção ratificados pelo Brasil. Igualmente, investiga se o Ministério Público possui atribuição para a tutela de tal princípio. Neste eito, é oportuna uma retrospectiva não exaustiva sobre a corrupção, mencionando os referenciais teóricos que se formaram sobre o fenômeno e suas dimensões conceituais, contextos e efeitos. Apresenta-se o princípio anticorrupção e a sua relação com o perfil do Estado brasileiro, explorando-se os prolegômenos dos princípios constitucionais expressos e implícitos na Constituição brasileira, nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, bem como as previsões contidas no direito internacional comparado, realçando-se que as convenções anticorrupção merecem o mesmo tratamento dispensado aos tratados e convenções de direitos humanos. Sustenta-se a existência de um direito fundamental anticorrupção, donde se extrai um princípio da mesma natureza, dotado de eficácia irradiante. As cláusulas constitucionais anticorrupção estabelecem as formas de controle estatal e inspiram a legislação ordinária nos âmbitos administrativo, cível e criminal, estabelecendo um verdadeiro sistema brasileiro anticorrupção. Em tal sistema, o Ministério Público figura em posição de protagonismo: principal legitimado ativo para a defesa do patrimônio público, sem embargo de sua capacidade de intervenção como fiscal da ordem jurídica. Apresentam-se estudos de casos práticos e a crítica relacionada aos resultados alcançados, vantagens e desvantagens, visando à reflexão sobre a necessidade de reformas. No exercício das atribuições do Ministério Público destacam-se os benefícios em se adotar a atuação resolutiva, independente de reformas legislativas, até porque os resultados de sua atuação repressiva, de um lado, podem não ser os mais adequados ao combate efetivo da corrupção e, de outro lado, desperta reações em contra-ataque redundando em reformas legislativas e decisões proferidas pelos tribunais superiores representativas de rupturas no combate à corrupção. Diante dessa realidade, urge acelerar a transformação do Ministério Público brasileiro incrementando a sua atuação convencional, atentando-se para a aferição e controle da constitucionalidade e convencionalidade, seja na órbita difusa, seja na concentrada. Sua reorganização e inovação é imperativa, assim como a incorporação de novas práticas, sistemas de integridade, abandonando estruturas arcaicas, fazendo-se uso constante da tecnologia de informação para uma investigação mais inteligente, optando-se pela atuação em rede, tanto no ambiente multi-institucional, quanto *interna corporis*, inclusive em sintonia com a mídia, enfim, com o potencial para ser considerado uma verdadeira agência anticorrupção. O conjunto de aspectos exposto neste trabalho, aliado ao estado de arte relacionado ao tema, permite o reconhecimento de um princípio anticorrupção autônomo a fundamentar um sistema brasileiro de mesma natureza, no qual o Ministério Público ocupa posição central como instituição de garantia umbilicalmente ligada ao combate à corrupção. A pesquisa se baseou na consulta à bibliografia, legislação, jurisprudência e estudos de caso relativos à temática, adotando-se uma combinação de métodos exploratório, descritivo, explicativo e qualitativo. Por fim, constatou-se que é possível o reconhecimento do princípio anticorrupção no cenário brasileiro, tendo um guardião constitucional por excelência: o Ministério Público.

Palavras-chave: Corrupção; Princípio Anticorrupção; Ministério Público; Guardião

ABSTRACT

This thesis has, as one of its main objectives, to analyze whether the anti-corruption principle is present in the Constitution and in the international anti-corruption documents ratified by Brazil. Likewise, it investigates whether the Public Prosecutor's Office has attribution for the protection of such a principle. In this regard, a non-exhaustive retrospection on corruption is opportune, mentioning the theoretical references that were formed on the phenomenon and its conceptual dimensions, contexts and effects. The anti-corruption principle and its relationship with the profile of the Brazilian State are presented, exploring the prolegomena of the constitutional principles expressed and implicit in the Brazilian Constitution, in the international conventions ratified by Brazil, as well as the predictions contained in comparative international law, highlighting It is clear that anti-corruption conventions deserve the same treatment given to human rights treaties and conventions. The existence of a fundamental anti-corruption right is maintained, from which a principle of the same nature, endowed with radiant effectiveness, is extracted. The constitutional anti-corruption clauses establish the forms of state control and inspire ordinary legislation in the administrative, civil and criminal spheres, establishing a true Brazilian anti-corruption system. In such a system, the Public Prosecutor's Office is in a leading position: the main legitimized asset for the defense of public property, notwithstanding its ability to intervene as a supervisor of the legal order. Practical case studies and criticism related to the results achieved, advantages and disadvantages are presented, with a view to reflecting on the need for reforms. In the exercise of the attributions of the Public Prosecutor's Office, the benefits of adopting resolute action stand out, regardless of legislative reforms, not least because the results of its repressive action, on the one hand, may not be the most appropriate for the effective fight against corruption and, on the other hand, it awakens counter-attack reactions resulting in legislative reforms and decisions handed down by higher courts representing disruptions in the fight against corruption. Faced with this reality, it is urgent to accelerate the transformation of the Brazilian Public Prosecutor's Office, increasing its conventional performance, paying attention to the measurement and control of constitutionality and conventionality, whether in the diffuse orbit, or in the concentrated one. Its reorganization and innovation are imperative, as well as the incorporation of new practices, integrity systems, abandoning archaic structures, making constant use of information technology for a more intelligent investigation, opting for networking, both in the multi-institutional, as well as interna corporis, including in tune with the media, in short, with the potential to be considered a true anti-corruption agency. The set of aspects exposed in this work, combined with the state of the art related to the subject, allows the recognition of an autonomous anti-corruption principle to support a Brazilian system of the same nature, in which the Public Ministry occupies a central position as an institution of guarantee umbilically linked to the fight the corruption. The research was based on consulting the bibliography, legislation, jurisprudence and case studies related to the theme, adopting a combination of exploratory, descriptive, explanatory and qualitative methods. Finally, it was found that it is possible to recognize the anti-corruption principle in the Brazilian scenario, having a constitutional guardian par excellence: the Public Ministry.

Keywords: Corruption; Anti-corruption principle; Public Ministry; Guardian

RESUMEN

Esta tesis tiene, como uno de sus objetivos principales, analizar si el principio de anticorrupción está presente en la Constitución y en los documentos internacionales de anticorrupción ratificados por Brasil. De la misma manera, investiga si el Ministerio Público posee atribuciones para la tutela de tal principio. Por ello, es oportuna una retrospectiva no exhaustiva sobre la corrupción, mencionando las referencias teóricas que se formaron sobre el fenómeno y sus dimensiones conceptuales, contextos y efectos. Se presenta el principio de anticorrupción y su relación con el perfil del Estado brasileño, explorándose los prolegómenos de los principios constitucionales expresos e implícitos en la Constitución brasileña, en las convenciones internacionales ratificadas por Brasil, también como las previsiones contenidas en el derecho internacional comparado, realizándose que las convenciones anticorrupción merecen el mismo trato que los tratados y convenciones de derechos humanos. Manteniéndose la existencia de un derecho fundamental anticorrupción, donde se extrajo un principio de la misma naturaleza, dotado de irradiante eficacia. Las cláusulas constitucionales anticorrupción establecen las formas de control estatal e inspiran la legislación ordinaria en los ámbitos administrativos, civil y criminal, estableciendo un verdadero sistema brasileño anticorrupción. En tal sistema, el Ministerio Público ocupa una posición de protagonista: principal activo legítimo para la defensa del patrimonio público, sin perjudicar su capacidad de intervención como fiscal del orden jurídico. Se presentan casos prácticos y críticas relacionadas a los resultados alcanzados, ventajas y desventajas, con miras a la reflexión sobre la necesidad de reformas. En el ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público se destacan los beneficios para adaptar la actuación resolutoria, independiente de las reformas legislativas, porque los resultados de su actuación represiva, de un lado, pueden no ser los más adecuados al combate efectivo de la corrupción y, por otro lado, despiertan reacciones en contraataque redundando en reformas legislativas y decisiones dictadas por los tribunales superiores que son disruptivas al combate a la corrupción. Ante esta realidad, urge acelerar la transformación del Ministerio Público brasileño incrementando su actuación convencional, poniendo atención a la mediación y control de la constitucionalidad y, convencionalidad, sea en la órbita difusa, sea en la concentrada. Su reorganización e innovación es imperativa, así como la incorporación de nuevas prácticas, sistemas de integridad, abandonando las estructuras arcaicas, haciendo el uso constante de la tecnología de información para una investigación inteligente, se opta por usar la red, tanto en el ámbito multiinstitucional, como *interna corporis*, inclusive en sintonía con los medios de comunicación, finalmente, con el potencial para ser considerado una verdadera agencia anticorrupción. El conjunto de aspectos expuestos en este trabajo, unido al estado de arte relacionado al tema, permite el reconocimiento de un principio anticorrupción autónomo para fundamentar un sistema brasileño de la misma naturaleza, en el cual el Ministerio Público ocupa posición central como institución de garantía umbilical ligada al combate a la corrupción. La investigación se basó a través de la consulta bibliográfica, legislación, jurisprudencia y a los estudios de casos relativos a la temática. Adoptándose una combinación de métodos exploratorio, descriptivo, explicativo y cualitativo. Finalmente, se constató que es posible el reconocimiento del principio anticorrupción en el escenario brasileño, teniendo un guardián constitucional por excelencia: el Ministerio Público.

Palabras clave: Corrupción; Principio anticorrupción; Ministerio Público; Guardián

RIASSUNTO

Questa tesi ha, come uno dei suoi obiettivi principali, analizzare se il principio anticorruzione è presente nella Costituzione e nei documenti internazionali anticorruzione ratificati dal Brasile. Parimenti, indaga se la Procura della Repubblica abbia attribuzione a tutela di tale principio. A questo proposito, è opportuna una retrospettiva non esaustiva sulla corruzione, richiamando l'art riferimenti teorici che si sono formati sul fenomeno e le sue dimensioni concettuali, contesti ed effetti. Viene presentato il principio anticorruzione e il suo rapporto con il profilo dello Stato brasiliano, esplorando i prolegomeni dei principi costituzionali espressi e impliciti nella Costituzione brasiliana, nelle convenzioni internazionali ratificate dal Brasile, nonché nelle previsioni contenute nel diritto internazionale comparato, sottolineando che le convenzioni anticorruzione meritano lo stesso trattamento riservato ai trattati e alle convenzioni sui diritti umani. Si mantiene l'esistenza di un fondamentale diritto anticorruzione, dal quale a principio della stessa natura, dotato di radiosa efficacia. Le clausole costituzionali anti-corruzione stabiliscono le forme del controllo statale e ispirano la legislazione ordinaria nel sfera amministrativa, civile e penale, stabilendo un vero sistema brasiliano anti corruzione. In un tale sistema, la Procura della Repubblica occupa una posizione di primo piano: la principale bene legittimato per la difesa del demanio, nonostante la sua capacità intervento come supervisore dell'ordinamento giuridico. Vengono presentati studi di casi pratici e critiche relativi ai risultati raggiunti, vantaggi e svantaggi, con l'obiettivo di riflettere sul necessità di riforme. Nell'esercizio delle attribuzioni della Procura della Repubblica spiccano: vantaggi di adottare un'azione risolutiva, indipendentemente dalle riforme legislative, perché i risultati della sua azione repressiva, da un lato, potrebbero non essere i più adeguati lotta efficace contro la corruzione e, dall'altro, suscita reazioni di contrattacco con conseguente nelle riforme legislative e nelle decisioni emanate dalle corti superiori che rappresentano interruzioni nella lotta alla corruzione. Di fronte a questa realtà, è urgente accelerare la trasformazione del Procura della Repubblica brasiliana che aumenta le sue prestazioni convenzionali, prestando attenzione al valutazione e controllo della costituzionalità e della convenzionalità, sia nell'orbita diffusa che nel concentrato. La sua riorganizzazione e innovazione è imperativa, così come l'incorporazione di nuovi pratiche, sistemi di integrità, abbandonando strutture arcaiche, facendo uso costante di della tecnologia dell'informazione per un'indagine intelligente, optando per l'agire rete, sia in ambito multiistituzionale che *interna corporis*, anche in sintonia con i media, insomma, con le potenzialità per essere considerata una vera e propria agenzia anticorruzione. O insieme di aspetti esposti in questo lavoro, uniti allo stato dell'arte relativo al tema, consente il riconoscimento di un principio anticorruzione autonomo a supporto di un sistema Legge brasiliana della stessa natura, in cui la Procura della Repubblica occupa una posizione centrale come istituto di garanzia legato indissolubilmente alla lotta alla corruzione. La ricerca si è basata su consultazione della bibliografia, della legislazione, della giurisprudenza e della casistica relativa alla materia, adottando una combinazione di metodi esplorativi, descrittivi, esplicativi e qualitativi. Per Infine, è emerso che è possibile riconoscere nello scenario il principio anticorruzione Brasiliano, avendo un custode costituzionale per eccellenza: il Pubblico Ministero.

Parole chiave: Corruzione; Principio Anticorruzione; Pubblico Ministero; Custode

RÉSUMÉ

Cette thèse a pour objectif principal d'analyser si le principe anticorruption est présent dans la Constitution et dans les documents internationaux de lutte contre la corruption ratifiés par le Brésil. Elle examine également si le Ministère Public a le pouvoir de protéger ce principe. À cet égard, il convient de procéder à une rétrospective non exhaustive sur la corruption, en mentionnant les références théoriques qui ont été formées sur le phénomène et ses dimensions conceptuelles, ses contextes et ses effets. Cette étude présente le principe de la lutte contre la corruption et sa relation avec le profil de l'État brésilien, en explorant les prolégomènes des principes constitutionnels exprimés et implicites dans la Constitution brésilienne, dans les conventions internationales ratifiées par le Brésil, ainsi que les dispositions contenues dans le droit international comparé, en soulignant que les conventions sur la lutte contre la corruption méritent le même traitement que les traités et les conventions sur les droits de l'homme. On soutient l'existence d'un droit fondamental anticorruption, dont on extrait un principe de même nature, doté d'une efficacité irradiante. Les clauses constitutionnelles anti-corruption établissent les formes de contrôle de l'État et inspirent la législation ordinaire dans les domaines administratif, civil et pénal, établissant ainsi un véritable système brésilien de l'anti-corruption. Dans un tel système, le Ministère Public se trouve dans une position de protagoniste: principal acteur légitime à défendre le patrimoine public, sans préjudice de votre capacité d'intervention en tant que gardien de l'ordre juridique. Des études de cas pratiques et des critiques concernant les résultats obtenus, les avantages et les inconvénients sont présentées, afin de réfléchir à la nécessité de réformes. En ce qui concerne l'exercice des pouvoirs du Parquet, les avantages d'une action résolue, indépendante des réformes législatives, sont évidents, notamment parce que les résultats de son action répressive, d'une part, peuvent ne pas être les plus appropriés pour lutter efficacement contre la corruption et, d'autre part, suscitent des réactions de contre-attaque qui se traduisent par des réformes législatives et des décisions rendues par des juridictions supérieures qui représentent des perturbations dans la lutte contre la corruption. Face à cette réalité, il est urgent d'accélérer la transformation du Ministère Public brésilien en augmentant son action conventionnelle, en veillant à l'évaluation et au contrôle de la constitutionnalité et de la conventionnalité, que ce soit dans l'orbite diffuse ou dans l'orbite concentrée. Sa réorganisation et son innovation sont impératives, tout comme l'incorporation de nouvelles pratiques et de nouveaux systèmes d'intégrité, l'abandon des structures archaïques, l'utilisation constante des technologies de l'information pour des enquêtes intelligentes, le choix d'une action en réseau, que ce soit dans l'environnement multi-institutionnel ou dans l'environnement *interna corporis*, ainsi que la mise au diapason des médias, en résumé, la possibilité d'être considérée comme une véritable agence anti-corruption. L'ensemble des aspects exposés dans ce travail, ainsi que l'état de l'art en la matière, permettent la reconnaissance d'un principe anti-corruption autonome pour fonder un système brésilien de même nature, dans lequel le Ministère Public occupe une position centrale en tant qu'institution de garantie liée de manière indissociable à la lutte contre la corruption. La recherche s'est basée sur la consultation de la bibliographie, de la législation, de la jurisprudence et des études de cas sur le sujet, en adoptant une combinaison de méthodes exploratoires, descriptives, explicatives et qualitatives. Enfin, il a été constaté qu'il est possible de reconnaître le principe de lutte contre la corruption dans le scénario brésilien, qui dispose d'un gardien constitutionnel par excellence: le Ministère Public.

Mots-clés: Corruption; Principe anticorruption; Ministère Public; Gardien

SAMENVATTING

Eines der Hauptziele dieser Abschlussarbeit besteht darin zu analysieren, ob das Antikorruptionsprinzip in der Verfassung und in den von Brasilien ratifizierten internationalen Antikorruptionsdokumenten enthalten ist. Ebenso wird untersucht, ob der Staatsanwaltschaft ein Anspruch auf den Schutz dieses Grundsatzes zusteht. In diesem Zusammenhang ist ein nicht erschöpfender Rückblick auf Korruption angebracht, bei dem die theoretischen Bezüge erwähnt werden, die sich zum Phänomen und seinen konzeptionellen Dimensionen, Kontexten und Auswirkungen entwickelt haben. Das Antikorruptionsprinzip und seine Beziehung zum Profil des brasilianischen Staates werden vorgestellt, wobei die Essenz der Verfassungsprinzipien untersucht werden, die in der brasilianischen Verfassung, in den von Brasilien ratifizierten internationalen Übereinkommen zum Ausdruck kommen und impliziert sind, sowie die Vorhersagen, die in vergleichender internationaler Literatur enthalten sind. Es ist klar, dass Konventionen zur Korruptionsbekämpfung die gleiche Behandlung verdienen wie Menschenrechtsverträge und -konventionen. Das Bestehen eines Grundrechts zur Korruptionsbekämpfung wird aufrechterhalten, aus dem ein gleichartiger Grundsatz mit strahlender Wirksamkeit abgeleitet wird. Die Verfassungsbestimmungen zur Korruptionsbekämpfung legen die Formen der staatlichen Kontrolle fest und inspirieren die allgemeine Gesetzgebung im Verwaltungs-, Zivil- und Strafbereich und schaffen so ein echtes brasilianisches Antikorruptionssystem. In einem solchen System nimmt die Staatsanwaltschaft eine führende Position ein: Sie ist das wichtigste legitime Mittel zur Verteidigung des öffentlichen Eigentums, ungeachtet ihrer Fähigkeit, als Überwacherin der Rechtsordnung einzugreifen. Praxisbeispiele und Kritik zu den erzielten Ergebnissen, Vor- und Nachteilen werden dargestellt, um über den Reformbedarf nachzudenken. Bei der Ausübung der Befugnisse der Staatsanwaltschaft stechen die Vorteile der Verabschiedung resolutiver Maßnahmen unabhängig von Gesetzesreformen hervor, nicht zuletzt, weil die Ergebnisse ihrer repressiven Maßnahmen einerseits möglicherweise nicht die geeignetsten für die wirksamen Maßnahmen sind Kampf gegen die Korruption. Andererseits weckt es Gegenreaktionen, die zu Gesetzesreformen und Entscheidungen höherer Gerichte führen, die Störungen im Kampf gegen die Korruption darstellen. Angesichts dieser Realität ist es erforderlich, die Umgestaltung der brasilianischen Staatsanwaltschaft zu beschleunigen, ihre konventionelle Leistung zu steigern und dabei auf die Messung und Kontrolle von Verfassungsmäßigkeit und Konventionalität zu achten, sei es im diffusen oder im konzentrierten Umfeld. Ihre Neuorganisation und Innovation ist unerlässlich, ebenso wie die Einbeziehung neuer Praktiken und Integritätssysteme, die Abkehr von archaischen Strukturen, die ständige Nutzung der Informationstechnologie für eine intelligentere Untersuchung und die Entscheidung für die Vernetzung, sowohl im multiinstitutionellen als auch im internationalen Bereich, auch im Einklang mit den Medien, kurz gesagt, mit dem Potenzial, als echte Anti-Korruptions-Agentur zu gelten. Die in dieser Arbeit dargelegten Aspekte ermöglichen in Kombination mit dem Stand der Technik in Bezug auf das Thema die Anerkennung eines autonomen Antikorruptionsprinzips zur Unterstützung eines brasilianischen Systems derselben Art, in dem die Staatsanwaltschaft eine zentrale Position einnimmt als Institution der Garantie, die eng mit der Bekämpfung der Korruption verbunden ist. Die Forschung basierte auf der Konsultation von Bibliographie, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Fallstudien zu diesem Thema, wobei eine Kombination aus explorativen, beschreibenden, erklärenden und qualitativen Methoden angewendet wurde. Schließlich wurde festgestellt, dass es möglich ist, das Prinzip der Korruptionsbekämpfung im brasilianischen Szenario anzuerkennen, da es einen Verfassungswächter schlechthin gibt: die Staatsanwaltschaft.

Schlüsselwörter: Korruption; Antikorruptionsprinzip; Staatsanwaltschaft; Wächter

LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS*

ACP – Ação Civil Pública
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
ADO – Ação direta de inconstitucionalidade por omissão
ADPF – Ação de descumprimento de preceito fundamental
AgR – Agravo regimental
AIA – Ação de Improbidade Administrativa
ANAPE – Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
ANAFE - Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais
ANDI – Agência Nacional dos Direitos da Infância
ANPC – Acordo de Não Persecução Cível
ANPP – Acordo de Não Persecução Criminal
ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República
AP – Ação penal
APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
ARE – Agravo Regimental
BERD – Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento
BI – Business Internacional
CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos
CC – Código Civil
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CDCJ – Comitê Europeu para a Cooperação Jurídica
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CECJ – Comitê Europeu para Cooperação Jurídica
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CGMP – Corregedoria-Geral do Ministério Público
CGU – Controladoria-Geral da União
CICC – Comitê Interministerial de Combate à Corrupção
CIDH – Convenção Interamericana de Direitos Humanos

* Alguns acrónimos e siglas em língua inglês, com asterisco, são referidos na forma corrente em português.

CNCIAI - Cadastro Nacional de Condenados por Ato de improbidade administrativa e por Ato que Implique em Inelegibilidade

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNUCC - A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COBRAPOL – Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno

CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público

COSO – *Committee os Sponsoring Organizations of the Treadway Comission*

CPC – Código de Processo Civil

CPCCE – Convenção Penal sobre a Corrupção do Conselho da Europa

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP – Código de Processo Penal

CPR – *Common-pool resources*

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal

CtIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

EDcl – Embargos de Declaração

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIESP – Federação da Indústrias de São Paulo

FOCCO – Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro

GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado

GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção

GMC – Grupo Multidisciplinar sobre Corrupção

GSDR – *Global Sustainable Development Report*

HC – Habeas Corpus

IAP – Associação Internacional de Procuradores

INAC – Instituto Não Aceito Corrupção

InCI – Instituto de Construção e Imobiliário

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

ISSAI – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITGP – Índice de Transparência e Governança Pública
LACP – Lei da Ação Civil Pública
LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos
LAP – Lei da Ação Popular
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
LOMPU – Lei Orgânica do Ministério Público da União
LONMP – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MARCCO – Movimento Articulado de Combate à Corrupção
MEDEL – Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade
MPDF – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
MPM – Ministério Público Militar
MPU – Ministério Público da União
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetos de Desenvolvimento Sustentável
ODM – Objetos do Milênio
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
OSB – Observatório Social do Brasil
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PGR – Procuradoria-Geral da República
PIB – Produto Interno Bruto
PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLS – Projeto de Lei do Senado
PNPC - Portal Nacional de Contratações Públicas
PNPC – Programa de Prevenção à Corrupção

PPP – Parceria Público-privada
PROPS – Procedimento para Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais
PTF – Produtividade Total dos Fatores
Rcl – Reclamação
RE – Recurso Extraordinário
Res. – Resolução
REsp – Recurso Especial
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
SNIPER - Sistema Nacional de Pesquisa Patrimonial e Recuperação de Ativos
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCE – Tribunal de Contas Estadual
TCU – Tribunal de Contas da União
TRF -Tribunal Regional Federal
UE – União Europeia
UIM – União Internacional de Magistrados
UNCAC – *United Nations Conventin Against Corruption* (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção)
UNODC – *United Nations Office on Drugs and crime* (Escritório das Nações Unidas contra as drogas e o crime)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PRIMEIRA PARTE	9
REFERENCIAIS HISTÓRICOS SOBRE A CORRUPÇÃO	9
CAPÍTULO I – OLHAR RETROSPECTIVO SOBRE A CORRUPÇÃO	11
1 Idade antiga	12
1.1 <i>Tradição judaico-cristã</i>	14
1.2 <i>A corrupção e o pensamento grego</i>	16
1.3 <i>Corrupção em Roma</i>	23
2 Corrupção no medievo	26
3 Corrupção e idade moderna	34
3.1 <i>Renascentismo</i>	35
3.2 <i>A corrupção sob a ótica contratualista</i>	44
3.2.1 <i>Thomas Hobbes</i>	44
3.2.2 <i>John Locke</i>	46
3.2.3 <i>Jean Jacques Rousseau</i>	48
3.3 <i>Pensamento político moderno e corrupção</i>	50
CAPÍTULO II - REFERENCIAIS TEÓRICOS SOBRE A CORRUPÇÃO	59
1 Teoria da modernização	62
1.1 <i>Grease the wells</i>	66
2 Teoria da cultura política	69
2.1 <i>Cultura política e corrupção</i>	74
3 Teoria do neoinstitucionalismo	78
3.1 <i>Modelo de ação coletiva e corrupção</i>	89
CAPÍTULO III – CONCEITUANDO A CORRUPÇÃO	103
1 Corrupção: graus de certeza	103
1.1 <i>Corrupção e suas acepções</i>	104
SEGUNDA PARTE	133
PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO	133
CAPÍTULO I –ESTADO X CORRUPÇÃO	135
1. Estado e sociedade	135
1.1 <i>Perfil do Estado brasileiro</i>	140
1.2 <i>Prolegômenos de um princípio</i>	143
1.3 <i>O princípio anticorrupção na experiência norte-americana</i>	148
1.4 <i>Construção do princípio anticorrupção no direito multinível</i>	160
2 Princípio anticorrupção no cenário constitucional brasileiro	163
2.1 <i>Contexto jurídico-constitucional brasileiro: princípio anticorrupção implícito</i>	171
2.2 <i>Categorização das cláusulas anticorrupção previstas na Constituição brasileira</i>	183
2.3 <i>Funções atribuídas ao princípio anticorrupção</i>	186
3 Instrumentos internacionais como conectários do princípio anticorrupção	190

CAPÍTULO II – DIREITO FUNDAMENTAL ANTICORRUPÇÃO	195
1 Corrupção: problema de direitos humanos	195
2 Principais Convenções Anticorrupção ratificadas pelo Brasil	208
3 Direito humano a um ambiente livre da corrupção	210
3.1 Direito fundamental anticorrupção sob a ótica internacional.....	214
3.2 Direito fundamental anticorrupção sob as perspectivas objetiva e subjetiva	218
3.3 Dever de probidade.....	222
3.4 Princípio anticorrupção como vetor interpretativo para a defesa do patrimônio público brasileiro.....	223
4 Princípio anticorrupção e sua eficácia irradiante	231
5 Fiscalização e controle dos poderes: trajetória para a implementação do princípio anticorrupção no Brasil	235
5.1 Formas de controle estatal.....	236
5.2 Microssistema brasileiro anticorrupção.....	242
TERCEIRA PARTE	245
MINISTÉRIO PÚBLICO: GUARDIÃO DO PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO	245
CAPÍTULO I – MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DE SUA TRAJETÓRIA	247
1 Organização e construção do Ministério Público brasileiro	248
1.1 Ministério Público como instituição.....	251
1.2 Breve histórico da instituição.....	253
1.2.1 Origens remotas e próximas.....	254
1.2.2 Documentos internacionais e a formatação básica do Ministério Público.....	258
1.2.2.1 Organização das Nações Unidas.....	259
1.2.2.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).....	260
1.2.2.3 Conselho da Europa.....	261
1.2.2.4 Declaração de Bordeaux.....	262
1.2.2.5 União Europeia.....	264
1.3 Associações do Ministério Público.....	266
2 Estruturação do Ministério Público brasileiro	268
2.1 Das raízes portuguesas até o atual Ministério Público brasileiro.....	270
2.2 Posição do Ministério Público na Constituição da República brasileira de 1988.....	274
2.2.1 Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro	281
2.2.1.1 A independência funcional	282
2.2.1.2 Princípio da unidade	292
2.2.1.3 Indivisibilidade.....	297
2.2.2 Conselho Nacional do Ministério Público.....	298
CAPÍTULO II - CONTROLE DA CORRUPÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	301
2.1 Ministério Público como agente de controle do Estado pelo próprio Estado.....	302
2.2 Estudos de casos.....	308
2.2.1 Primeiro caso: Operação Owari e Brothers.....	312
2.2.2 Segundo caso: Operação Uragano.....	317
2.2.3 Terceiro caso: Operação Câmara Secreta	334
3 Atuação do Ministério Público brasileiro no combate à corrupção	340
3.1 Atuação repressiva na persecução penal.....	343
3.2 Atuação repressiva não penal	347
3.2.1 Ação de improbidade administrativa.....	349
3.2.2 Atribuições do Ministério Público na Lei Anticorrupção	355

4 Disrupturas no combate à corrupção	362
4.1 Disrupturas no combate à corrupção no Brasil.....	365
4.2 Disrupturas no combate não penal à corrupção	378
5 Estratégias institucionais anticorrupção	385
5.1 <i>Perpectivas para uma atuação do Ministério Público em sintonia com o princípio anticorrupção diante de novos contextos</i>	392
5.1.1 <i>Controle de constitucionalidade</i>	393
5.1.2 <i>Controle de convencionalidade</i>	400
5.1.3 <i>Atuação extraprocessual</i>	406
5.1.3.1 <i>Acordo de não persecução penal</i>	408
5.1.4 <i>Enfrentamento não penal</i>	413
5.1.4.1 <i>Atuação preventiva</i>	415
5.1.4.2 <i>Instrumentos extraprocessuais preventivos</i>	419
5.1.4.2.1 <i>Recomendação</i>	425
5.1.4.2.2 <i>Participar e fomentar colegiados externos</i>	432
5.1.4.2.3 <i>Audiências públicas</i>	437
5.1.4.2.4 <i>Canais de atendimento ao público</i>	440
5.1.4.2.5 <i>Programas e projetos sociais</i>	441
5.1.4.3 <i>Atuação resolutiva</i>	449
5.1.4.3.1 <i>Compromisso de ajustamento de conduta</i>	451
5.1.4.3.2 <i>Acordo de não persecução cível</i>	453
5.1.4.3.3 <i>Integridade e compliance</i>	464
5.1.4.3.4 <i>Sistemas de integridade: CNJ e CNMP</i>	472
5.2 <i>Rearranjo para o enfrentamento à corrupção</i>	475
5.2.1 <i>Mudança estrutural</i>	478
5.2.2 <i>Tecnologia da informação</i>	479
5.2.3 <i>Adoção de novos paradigmas de organização espacial</i>	484
5.2.4 <i>Multiplicidade institucional</i>	488
5.2.4.1 <i>Corrupção sistêmica e ação coletiva</i>	488
5.2.4.2 <i>Atuação multi-institucional e controle em rede</i>	492
5.2.4.3 <i>Instituições e mecanismos de coordenação e criação de políticas públicas anticorrupção</i>	510
5.2.4.4 <i>Mecanismos de coordenação para atuação concertada</i>	514
5.2.4.5 <i>Atuação em rede interna corporis</i>	517
5.2.4.6 <i>Mídia e Ministério Público</i>	524
5.3 <i>Ministério Público brasileiro como potencial agência anticorrupção</i>	529
6 Ministério Público: guardião do princípio anticorrupção	532
6.1 <i>Instituição de garantia</i>	533
6.2 <i>Ministério Público: epicentro do combate à corrupção</i>	547
CONCLUSÃO	561
REFERÊNCIAS	577

INTRODUÇÃO

Desde culturas milenares até a formação e sedimentação do Estado moderno, em todas as suas fases as discussões relacionadas à corrupção ora giram em torno de sua inerência à própria condição humana e ao estado natural do homem, ora revela-se na crença de que o mal reside fora do homem, assegurando-se que o Estado e a propriedade, corolários de poder, são fontes de todo esse mal. Cuida-se de tema que assumiu uma posição central nos discursos e nas mídias impulsionando e alterando as agendas políticas, econômicas e sociais, sobretudo quando envolve personagens destacados da vida política e da economia, tanto no plano nacional quanto no internacional, aguçando a percepção social. A partir disso evidencia-se a preocupação e importância de se detectar as causas, efeitos, revendo a história e a evolução do fenômeno, aprofundando a discussão sobre a elaboração de reformas e políticas públicas a abordara fiscalização e controle, seja em sua forma preventiva, seja em sua forma reativa.

Chama à atenção na atualidade os grandes casos de corrupção, e as crises instaladas por condutas e atividades que envolvem governantes, políticos, funcionários públicos venais, golpistas financeiros e outros. Fatos atuais retratados por quem se aventura ao estudo sobre o tema nas várias vertentes do conhecimento acabam por fazer constatar acontecimentos e assuntos que espelham o passado, pois são realizados por homens que aparentam ter as mesmas inclinações e desejos, por isso, invariavelmente os mesmos resultados aparecem. Vive-se no Brasil um Estado que agoniza em virtude das condutas corruptas que marcam a sua história, em ciclos de renovação contínua.

O presente trabalho visa a demonstrar a existência de um princípio anticorrupção, edificado historicamente, a inspirar o direito internacional anticorrupção, abrangendo as convenções e tratados sobre direitos humanos, bem como a possibilidade de se extrair esse mesmo princípio do âmago das constituições. Tem igualmente por objetivo analisar as diversas cláusulas anticorrupção presentes na Constituição brasileira de onde emerge a possibilidade do reconhecimento do princípio anticorrupção.

A relevância do tema liga-se à discussão sobre o reconhecimento de um princípio anticorrupção constitucional implícito, autônomo e geral, contendo diretivas fundamentais a serem deduzidas da conexão sistemática, coordenada, racional e teleológica dessas normas em dado momento, bem como a sua influência na formulação, planejamento, execução e controle de

políticas públicas anticorrupção, bem como na interpretação e aplicação da própria Constituição brasileira e das leis.

Um dos objetivos principais da pesquisa é constatar se vige no Brasil um princípio anticorrupção, seja com fulcro na legislação internacional anticorrupção, seja com fulcro na Constituição brasileira e suas cláusulas, bem como se há necessidade de que tal princípio conste expressamente do texto constitucional. Aliás, uma vez reconhecido tal princípio, quem é o seu guardião por excelência?

Propõe-se que o Ministério Público brasileiro, dotado pelo constituinte originário de amplas atribuições na fiscalização e controle preventivo e repressivo da corrupção, projete diversas possibilidades e potencialidades extraprocessuais e processuais no tocante à tutela do direito fundamental anticorrupção e do princípio estruturante que lhe corresponde.

Em outro vértice, descortina-se o papel do Ministério Público na tutela do princípio anticorrupção a emergir, em tese, de documentos internacionais ratificados pelo Brasil, bem como da própria Constituição da República Federativa do Brasil, demonstrando-se estratégias independentes de qualquer reforma legislativa.

Em determinados momentos a atuação repressiva do Ministério Público brasileiro expôs a corrupção como uma expressão de transformações que redundaram na exposição das elites dirigentes, seja no setor público, seja no privado, assumindo repercussão global. A atuação ministerial e a visibilidade dos escândalos políticos foram midiaticizadas, manifestando expressões incultas com base no senso comum, por vezes, influenciados ideologicamente, colocando à prova as instituições políticas, em sentido amplo. Implicou na revelação de atividades e condutas transgressoras de valores e normas que normalmente não se apresentam publicamente, mas que, uma vez que se tornam visíveis, incitam manifestações de desaprovação e indignação. Indignação, igualmente, por parte do mundo moral da política, num sentido inverso, que passa a compreender que qualquer instrumento eficiente de *accountability* mais efetivo merece retaliação, a começar pelo desmantelamento da legislação anticorrupção e aparelhamento institucional, temendo a exclusão de escrutínios eleitorais futuros.

Ressai importante discutir se a legislação anticorrupção tem se mostrado eficiente; se reformas legislativas são necessárias; se as reformas realizadas têm representado avanço ou retrocesso no combate à corrupção; se as decisões judiciais, em especial, proferidas pelas mais

altas cortes do país têm repellido a corrupção ou se tornam a fiscalização e o seu controle uma tarefa cada vez mais desafiadora.

Nesta ordem de ideias, esse estudo pretende, a partir do paradigma convencional e constitucional, descortinar os pressupostos e cláusulas anticorrupção, para o efetivo reconhecimento do princípio anticorrupção, autônomo, porém, integrativo a se expandir a todos os âmbitos da República.

Assentada a premissa a reconhecer a existência do princípio anticorrupção, o gerenciamento, no âmbito da tutela dos interesses coletivos, caberia ao Ministério Público brasileiro como garantidor do princípio? De que forma? Quais os meios ao seu alcance? O Ministério Público, no perfil estabelecido pela Constituição brasileira de 1988 é uma instituição apta à tutela efetiva do princípio anticorrupção? As prerrogativas e a sua posição constitucional possibilitam à instituição novas formas de participação por meio do diálogo entre poderes e instituições da República? Poderá impulsionar políticas públicas anticorrupção e adotar novas formas de atuação?

Neste diapasão as hipóteses consistem em: refletir sobre a atuação do Ministério Público brasileiro na democracia, a essencialidade de suas atribuições na tutela do direito fundamental anticorrupção e o princípio que dele emana, aliados à necessidade de que, *sponte propria*, racionalize e otimize a utilização dos instrumentos já previstos na legislação de regência; a modernização, promovendo novas formas de atuação para a tutela anticorrupção adequada, sempre respeitando os limites de suas atribuições conferidas constitucionalmente, sobressaindo o potencial preventivo e resolutivo, com vistas ao ideal de uma democracia substancial; a busca da intervenção do Judiciário como *ultima ratio*.

Os avanços na legislação anticorrupção, conquanto possam representar retrocessos, despertam o interesse em discutir quais são os caminhos a serem trilhados por um Ministério Público resiliente, direcionando suas energias, atribuições e capacidades no combate à corrupção. Com essa afirmação, torna-se forçoso analisar se há possibilidade de adoção de novas técnicas por parte da instituição e quais são elas, a reinventar-se na mesma medida e constância em que as práticas relacionadas ao fenômeno se renovam diuturnamente.

O método utilizado para o desenvolvimento da tese que ora se apresenta foi a pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos, publicações jurídicas, periódicos, informativos,

pesquisas, análises jurisprudenciais, consulta à legislação brasileira e estrangeira, convenções e documentos internacionais.

O estudo é dividido em três partes, subdivididas em capítulos.

Inicia-se esta investigação com abordagens e registros pertinentes ao tema corrupção através dos tempos no capítulo um, de forma não exaustiva, porém, afinada aos propósitos de retrospectiva acerca das mudanças de paradigmas ocorridos, revelando o passado e a linha do tempo e espaço da corrupção, indicando a sua relação com o presente, prevendo-se as alavancas para mudanças futuras, visando ao seu controle.

No capítulo dois da primeira parte aborda-se os referenciais teóricos sobre a corrupção, fenômeno humano, a ser analisado sob diversas abordagens. Pode-se estudar o ser humano em suas várias matizes, sem se cuidar especificamente da corrupção, no entanto, é impossível abordar a corrupção desvinculada do homem, nos vários contextos políticos, sociais e econômicos.

O estudo dos referenciais teóricos evolui para a abordagem da teoria da cultura jurídica, em que a política e a própria atividade administrativa pública são explicadas sob o ponto de vista da moralidade, costumes, memória, história e todos os demais fatores ligados à cultura de determinado povo e o seu grau de desenvolvimento cívico. Calhou colacionar estudos que relacionam corrupção, cultura política e desenvolvimento humano e econômico para analisar se que menores níveis de corrupção podem estar ligados a fatores políticos e econômicos.

O funcionamento e a efetividade das instituições foram analisados sob a ótica neoinstitucionalismo da escolha racional. A teoria ou modelo racional ou da *rational choice* cunhada em conceitos da teoria econômica seria capaz de analisar não somente os problemas de política, mas também da corrupção. Em seguida, parte-se para a abordagem da teoria da agência ou do principal/agente, base da pesquisa acadêmica das relações corporativas e da burocracia, fundamento da teoria, transposta para o estudo da corrupção. Aborda-se o fenômeno de corrupção como um problema de ação coletiva, uma vez que o modelo de principal-agente resta inviabilizado exatamente porque nem todos os indivíduos que formam determinado grupo humano atuam de forma racional.

No campo teórico discorrer-se-á sobre as dimensões conceituais da corrupção, graus de certeza, acepções, engendrando-se uma taxionomia da corrupção. Aprofunda-se a discussão quanto às similitudes e diferenças conceituais e suas várias acepções, ressaltando-se que não existe um conceito ideal, devido à sua fluidez, pois depende de variáveis que categorizem o

fenômeno em determinada sociedade. Parte-se da gênese do termo grego *Phthora*, ligada à putrefação e à decadência física metafórica de Aristóteles, passando pelo semântico, sociológico, plano moral, filosófico, de justiça e dos bons costumes até se chegar grupos de conceitos cujos focos são a pessoa e a extrapolação de suas funções e as vantagens ilícitas que determinada autoridade pode obter para si ou para outrem. Neste caso, foram mencionados os grupos de conceitos em que podem ser divididos: ofício público, centrados no mercado e os focados no bem público, sem olvidar aquele baseado na opinião pública. Para ilustrar a dinâmica conceitual, até mesmo a definição do que seja propina possui pelo menos quatro versões. Levando isso em conta, trata-se do conceito de corrupção como um problema de difícil resolução no formato de um *wicked problem*.

Discute-se em seguida sobre classificações ou categorias ligadas ao fenômeno e seus significados em vários contextos, seja público, seja privado, importante para o planejamento de estratégias e reformas adequadas ao seu enfrentamento. O intuito, entretanto, não é a formulação de um novo conceito ou classificação, mas, acentuar a convergência nas diferenças: os efeitos universais nefastos para direitos humanos, para o Estado Democrático de Direito e a consequente necessidade de controle.

Na segunda parte do trabalho apresenta-se o princípio anticorrupção e seu estado de arte, suas funções, o seu reconhecimento no cenário do direito internacional anticorrupção, preocupação haurida da história da civilização ocidental, como exposto na primeira parte, o que autoriza o controle do poder, bem como a imposição de instituições democráticas cuja legitimidade encontra guarida constitucional.

Faz-se uma análise e a classificação sobre as cláusulas constitucionais anticorrupção, em especial sobre as cláusulas anticorrupção institucionais a criar e estipular o funcionamento de órgãos e instituições de fiscalização e controle, constitutivas do bloco de constitucionalidade.

As formas de controle estatal são descortinadas no capítulo segundo, da terceira parte do trabalho, uma verdadeira trajetória para a implantação do princípio anticorrupção. Em seguida, apresenta-se ao leitor o sistema brasileiro anticorrupção e suas fontes normativas, cujo principal operador é o Ministério Público.

Assim, o primeiro capítulo da terceira parte se dedica a analisar a construção do Ministério Público e sua forma de organização, expondo-se o seu trajeto histórico, sua proposta de formatação em documentos internacionais, até se chegar à sua instituição como órgão de

Estado na Constituição brasileira e seus princípios institucionais, merecendo relevo o princípio da independência funcional, prerrogativas de poder e os mecanismos de escolha dos dirigentes da instituição em seus diversos ramos, como também a sua compreensão frente à autonomia e a necessidade de uma atuação mais coesa e estratégica contra a corrupção.

Na terceira parte, no capítulo primeiro, discorre-se sobre a trajetória do Ministério Público, suas origens próximas e remotas, documentos internacionais que tratam sobre uma formatação básica para o Ministério Público, sempre a destacar que a instituição deve ser independente em sua atuação, sem o que não poderá bem desempenhar as suas atribuições anticorrupção. Na sequência, abordou-se sobre a organização Ministério Público brasileiro, cláusula anticorrupção institucional, destacando-se os seus princípios e a gênese das atribuições confiadas ao Ministério Público, guindando-a a uma instituição de poder com legitimidade político-funcional e prerrogativas que o capacitam a desempenhar suas funções constitucionais de concretização do direito fundamental anticorrupção, diretamente ligado com o respeito aos direitos humanos. Assim, possui o poder-dever de atuar constitucionalmente como guardião do princípio anticorrupção implícito na Constituição brasileira, sem interferências nefastas externas ou da própria chefia da instituição, sendo premente a sua autonomia e independência.

No capítulo segundo da terceira parte, apresentam-se alguns casos práticos de combate à corrupção sistêmica e institucionalizada em cidade média do interior do Brasil, demonstrando-se a (in) efetividade de seus resultados, ilustrativo de sua atuação cível e criminal, como parâmetro indicativo da necessidade de mudanças, tanto na forma de atuação da instituição, quanto na legislação de regência. Por meio de casos concretos vividos pelo subscritor do trabalho, com enfoque qualitativo, objetiva fornecer elementos empíricos que indiquem a eficiência ou ineficiência do sistema anticorrupção brasileiro, cuja consistência se procura aquilatar na sequência do trabalho.

Diante de uma atuação mais incisiva do Ministério Público, seguiu-se o contra-ataque do sistema cleptocrata, indicativo da violação do direito fundamental anticorrupção, situação a impulsionar o Ministério Público para o uso e a gestão de instrumentos e mecanismos previstos no microsistema jurídico anticorrupção, visando ao alcance de maior concretude e efetividade. Essa reformulação é enfocada sempre no espectro dos limites constitucionais e legais, nas várias dimensões de sua atuação, considerando o leque de papéis a serem exercidos, em incessante ampliação.

Não se pode olvidar os instrumentos judiciais convencionais, entretanto, é possível que se lhe atribuam novos contornos, em especial no que diz com o controle de constitucionalidade e de convencionalidade.

No seguimento, enumeram-se alternativas de atuação multi-institucional, intrainstitucional dialógicas, aptas ao controle em rede; contribuições da tecnologia; atividades extrajudiciais de fomento à participação popular, boas práticas, relacionando-os aos instrumentos convencionais já à sua disposição, combinando-os ao potencial gerenciamento, direcionamento ou gestão das crises relativas ao controle da corrupção. Trata-se da possibilidade de reconhecimento do Ministério Público como uma peculiar agência anticorrupção brasileira.

Ao fim, faz-se um liame das atribuições efetivas e potenciais do Ministério Público brasileiro e o seu reconhecimento como instituição de garantia de direitos e princípios constitucionais, entre eles, o princípio anticorrupção.

Este estudo tenciona a inferir que o Ministério Público brasileiro deve ser resiliente e como poderá desenvolver técnicas de vanguarda aglutinando-se às convencionais, bem como atuando em prol da unidade e estrategicamente para que a instituição realize seu papel de guardião do princípio anticorrupção, evitando os equívocos do passado para que as frustrações e a impunidade não se perpetuem no futuro.

PRIMEIRA PARTE

REFERENCIAIS HISTÓRICOS SOBRE A CORRUPÇÃO

CAPÍTULO I – OLHAR RETROSPECTIVO SOBRE A CORRUPÇÃO

Na perspectiva de ampliação dos horizontes de ideias, conceitos e interpretações, perلustrar os pensamentos, culturas e tradições em que a corrupção foi de alguma forma debatida e se tornou objeto de preocupação revela compreensões e reflexões pretéritas sobre a sua abordagem, metodologia analítica e conceptual já expendidas sob a lente de pensadores e fontes reconhecidas universalmente no ambiente filosófico, religioso e nas ciências que se ocupam do tema, apresentando-se proposições práticas e teóricas sobre a corrupção, forjadas no passado, cuja consideração possibilita a elaboração de soluções para o presente, visando a reformas institucionais futuras. Para se compreender a corrupção nos vários contextos, necessário se faz conhecer algumas das reflexões historicamente detectadas, até porque muitas das situações presentes se espelham nas já vivenciadas.

A história monumental, que retrata grandes casos, civilizações, obras, pessoas importantes e pensamentos são capazes de contribuir de maneira expressiva para a vida atual e para o futuro. A fama pós morte é a maneira que os homens encontram para passar o seu legado adiante. Pensadores como Aristóteles, Platão, Políbio, Maquiavel, Montesquieu e outros, ao externarem suas reflexões, exercem a função de ensino, de um legado que será relevante para o futuro. Entretanto, exemplos grandiosos não podem servir como limitadores para as novas gerações, entendendo-se que já se esgotaram todas as formas de capacidade criativa: os mortos não podem enterrar os vivos.

A história deve ser inspiradora, compreendendo-se a sua relevância e a sua ligação passado e presente, antecipando-se a situações futuras. Os valores da revolução francesa, por exemplo, influenciaram toda a civilização ocidental, em variados aspectos, criando uma sensação de que é possível proporcionar o bem-estar geral sob os axiomas da liberdade, igualdade e fraternidade, inspirando normas e instituições para que tais valores se solidifiquem. O novo é decorrência do passado.

Não se pode ignorar os grandes autores, suas ideias e preocupações, mas também deve-se mostrar as contradições e problemas vividos, colocando a história a serviço da vida em sociedade atual, analisando até mesmo eventos catastróficos do passado, como a escravidão ou a corrupção, numa abordagem crítica a auxiliar a sociedade contemporânea a livrar-se de tradições

culturalmente introjetadas a romper com elas por meio de novas ideias e institutos transformadores do presente. De nada adianta uma apreciação crítica do passado sem gerar transformação, até porque em todas as civilizações se constata momentos trágicos e repulsivos, inclusive.

A história contribui para a cognição quanto ao caminho percorrido para se chegar às estruturas econômicas, sociais, políticas, religiosas, ideológicas e jurídicas atuais, tornando possível a reflexão sobre a necessidade ou não de mudanças e reformas para controlar o fenômeno da corrupção.

Por óbvio, considerando o propósito e limites do presente estudo, far-se-á menção de alguns registros históricos sob uma perspectiva não exaustiva, contudo, necessária.

1 Idade antiga

Há um consenso de que a história foi dividida em períodos, de acordo com critérios aceitos pela comunidade científica, com o objetivo de facilitar o seu estudo. Assim, depois do período que se convencionou nominar de pré-história, inicia-se a idade antiga a partir do momento em que se passou a ter os primeiros registros sobre a escrita, o que teria ocorrido em, aproximadamente, 4.000 anos a.C, numa região da Mesopotâmia, mais conhecida como Suméria. Este período se estende até o advento da queda do Império romano, em 476 d.C. Considerando que a história da corrupção coincide com a história, por óbvio, ela está presente em diversos momentos e lugares desde os primórdios da civilização, mesmo que sejam escassos os registros históricos. Há menção sobre a corrupção em referências bibliográficas ocidentais que remontam há mais de 3.000 a.C. na própria Mesopotâmia.¹

A Babilônia, por milênios um dos maiores impérios do mundo, teria sucumbido depois de séculos de poder e luxo que tornaram imperadores e funcionários públicos corruptos. Hamurabi (1792-1750 a. C), elaborou o seu código e prescreveu punições para algumas condutas. Em seu capítulo I, 5., estabeleceu um dispositivo para punir juízes. São as primeiras impressões sobre a punição a ser aplicada a um magistrado, com sanções pecuniárias e de perda do cargo.

¹ NOONAN JÚNIOR, John T. *Bribes*. Berkeley, University of California, 1987, p. 35 e ss.

Este código faz interessante referência à ação de um juiz que julgou uma causa, deu uma sentença, mandou retirar um documento selado e alterou o seu julgamento.² Mesmo que literalmente não se configure uma reação concreta à troca de uma sentença motivada por recebimento de suborno, o castigo se referia a decisões não aplicadas ou a casos de juízes que não haviam correspondido ao dom recebido. Punia-se o hábito da dádiva, como também o rechaço a qualquer tipo de presente ou regalo.³

O Império da Babilônia foi conquistado pelo Imperador Persa, Ciro, em 539 a.C, sem muito derramamento de sangue, inclusive, com a colaboração do povo, exaurido com tamanha corrupção. O povo preferiu o domínio estrangeiro a ser governado por políticos corruptos. Ciro teria criado uma rede de espiões em seu vasto Império que seriam os olhos e os ouvidos do Rei.⁴

No Egito o Direito era estabelecido pelo Faraó, jamais tendo-se localizado qualquer resquício de documento de legislação escrita. Porém, encontra-se registro de que os Faraós presidiam julgamentos, ditavam o Direito por inspiração divina e prestavam juramento de punir os corruptos.⁵

Há quase dois mil anos, de 321 a 300 a.C, Kautilya, o primeiro-ministro de um reino indiano já havia escrito o livro *Arthashastra*, em que discutia sobre o tema corrupção.⁶ Foi um dos primeiros registros em que a ética na Administração Pública foi retratada na forma escrita, codificando-se normas sobre o bom governo, deveres de autoridade suprema e princípios que devem reger o desempenho da Administração Pública.⁷

² OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Saraiva: São Paulo, 1991, p. 08.

³ BRIOSCHI, Carlo Alberto. *Breve historia de la corrupción: De la antigüidad a nuestros días*. Taurus: Madrid, 2010, p. 43.

⁴ STRIEDER, Inácio. *Corrupção: considerações filosóficas*. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-politica/4606796>. Acesso em 12 fev 2018.

⁵ Idem, p. 9-10.

⁶ TANZI, Vito. *Corruption around the world*. IMF Staff Papers. Vol. 45, no. 4 (december 1998), p. 559.

⁷ VIEIRA, Judivan J. *Perspectiva Histórica da Corrupção: Livro I*. Brasília: Thesaurus, 2014, p.

1.1 Tradição judaico-cristã

Boa parte da tradição judaico-cristã é documentada de forma escrita na Bíblia que descreve o primeiro ato de corrupção de que se tem notícia, mesmo que para alguns, trate-se de uma alegoria ou metáfora. Tal ato foi imputado à serpente (diabo) que seduziu Adão, por intermédio de Eva, com a oferta da maçã, fazendo com que a natureza humana se tornasse decaída, em uma troca do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne. Tal evento foi o gerador da queda do homem e a quebra de seu pacto com Deus.

A propósito, a história narrada pela Bíblia em seus primórdios remete aos fenômenos da tentação e queda humanas, ao criacionismo religioso e aos conflitos gerados pelo homem em seu estado de natureza. A partir da desobediência ao Criador haveria uma consequência a ser suportada. A desobediência ou pecado, que significa errar o alvo, teria afastado o ser humano de Deus.

Um dos exemplos mais conhecidos de corrupção de todos os tempos é o do corrupto Judas Iscariotes, que traiu Jesus Cristo por 30 (trinta) moedas de prata. De fato, a Bíblia Sagrada é pródiga em textos que abordam a corrupção humana. Muito tempo antes da traição clássica de Judas, em gênesis, capítulo 6, versículos 5 a 7, Deus chega a se arrepender de ter criado o homem, tendo em vista que a maldade do homem se multiplicara sobre a Terra e que toda a imaginação dos pensamentos de seu coração era só má continuamente. Tal situação teria dado azo ao dilúvio, na tentativa de uma repactuação entre o homem e Deus.

Em Miquéias 7:2,3, já se fazia alusão a uma sociedade que valorizava mais o dinheiro do que o próprio ser humano.⁸ Já havia uma alusão à corrupção privada, no seio do comércio relacionada à fraude e enganação.

No livro de Deuteronômio, capítulo 16, versículo 18, na disciplina concernente aos deveres dos juizes, está dito: “não torcerás o juízo, não farás acepção de pessoas, nem tomarás

⁸ Corrupção moral de Israel: “Pereceu da terra o homem piedoso, e não há entre os homens um que seja reto. Todos armam ciladas para sangue; cada um caça a seu irmão com uma rede. As suas mãos fazem diligentemente o mal; o príncipe exige condenação, o juiz aceita suborno, e o grande fala da corrupção da sua alma, e assim todos eles são perturbadores”.

peitas; porquanto a peita cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos”. Em Isaías, capítulo 1, versículos 21 a 23, é analisada a corrupção na cidade.⁹

Enfim, existem fortes condenações proféticas da Bíblia com relação à prática da corrupção¹⁰. Especificamente em relação ao ambiente público, a Bíblia volta a cuidar do tema da corrupção em Deuteronômio 16:19-20, quando condena a autoridade que legisla em favor dos ímpios, advertindo-as a proteger os direitos do pobre e do oprimido, livrando o fraco e o necessitado, tirando-os das mãos dos ímpios que andam em trevas.¹¹ Outra referência se encontra em Isaías 10:1-2, quando se faz um alerta aos que decretam leis injustas e aqueles que elaboram perversidades para privar da justiça aos pobres e para arrebatar o direito dos aflitos do povo, despojando as viúvas e roubando os órfãos.¹² Deixa bem claro que se um político não está a serviço do interesse público primário¹³, não está cumprindo o seu papel e deve ser punido.

⁹ Ib., p. 982. “Como se prostituiu a cidade fiel, Sião, cheia de retidão? A justiça habitava nela, e agora são os homicidas. Tua prata converteu-se em escória, teu vinho misturou-se com água. Teus príncipes são rebeldes, cúmplices de ladrões. Todos eles amam as dádivas e andam atrás do proveito próprio, não fazem justiça ao órfão e a causa da viúva não é evocada diante deles.”

¹⁰ Ib., Isaías 23:1-18, p. 1005; Jeremias 25:22; 27:1-11, p. 1094 e 1097; Ezequiel 26:1-28:19, p. 1188; Joel 3:4-8, p. 1264; Amós 1:9,10, p. 1266. A Fenícia era localizada na costa oriental do Mar Mediterrâneo, célebre por ser um centro de idolatria religiosa e de imoralidade sexual, obtinha fortuna por meio da exploração de seus vizinhos. O rei de Tiro foi acusado pelo profeta Ezequiel por seu orgulho e ganância insaciáveis. Os comerciantes eram, em sua maioria, corruptos e inescrupulosos. Trata-se de cenário permeado de situações que se caracterizavam como casos de corrupção, tanto no campo público quanto no privado, sob a lente atual. De fato, Tiro foi destruída pelo Rei Nabucodonosor II, que a sitiou por 13 meses e a destruiu no ano de 585 a.C (BRIOSCHI, Carlo Alberto. *Breve historia de la corrupción: De la antigüidad a nuestros días*. Taurus: Madrid, 2010, p. 43).

¹¹ Ib., Salmos 82:2-5, p. 850.

¹² Ib., p. 982. No mesmo sentido: “Os teus príncipes são rebeldes, companheiros de ladrões; cada um deles ama o suborno, e corre atrás de presentes. Não fazem justiça ao órfão, e não chega perante eles a causa das viúvas” (Isaías 1.23).

¹³ O conceito de interesse público é um daqueles conceitos jurídicos objetivamente indeterminados, o que pode ser um atributo a permitir a sua aproximação com os câmbios da realidade social, podendo apresentar variações segundo critérios quantitativos e qualitativos a depender do tempo e do espaço. Na perspectiva política, o interesse público viria delineado pela própria Constituição, desde o seu preâmbulo e os objetivos previstos expressamente ou implicitamente no corpo das Constituições. É a dimensão pública dos direitos individuais e coletivos, não se podendo confundir o interesse do Estado e das demais pessoas de direito público com o interesse público. Assim, partir das lições de Carnelutti e Picardi, Renato Alessi distingue entre interesses públicos primários e secundários do Estado. Estes coincidem com o interesse público sempre que defluem da Constituição e das leis, os considerados interesses públicos primários. Aqueles interesses particulares, individuais, que o Estado exercita como qualquer pessoa jurídica, são interesses secundários. que podem coincidir com o interesse do Estado e, por vezes, podem não coincidir com o interesse público primário (ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960). Assim, sempre que se estiver diante de questões a envolver desvio de verbas públicas, infração das regras licitatórias, má gestão, improbidade e corrupção em geral, está a tratar-se de interesse público primário. Pode-se argumentar que o Estado não tem interesse propriamente dito, pois, se trata de uma ficção jurídica criada para o exercício de direitos patrimoniais e facilitar a função de certas entidades (Savigny). Assim, o Estado somente teria objetivos a serem cumpridos ligados à consecução do interesse da coletividade. O Estado não é dotado de interesse, mas tão somente de “conveniências circunstanciais”, e sua finalidade é perseguir

No novo testamento, há um episódio que depois terá se tornado abjeto, porém admitido implicitamente pela própria Igreja Católica: a simonia. Trata-se de um comportamento derivado do comportamento de Simão, o mágico, que teria tentado adquirir o poder do Espírito Santo junto a Pedro e João em troca de pecúnia¹⁴, uma versão eclesiástica da corrupção cuja prática foi introjetada na igreja por intermédio das indulgências, acabando por precipitar, mais tarde a reforma luterana.¹⁵

A propina ou retorno no âmbito da fiscalização de tributos também foi criticada pelo próprio Cristo quando a Ele se achegaram alguns cobradores de impostos para serem batizados. Ao perguntarem ao Mestre o que deveriam fazer, lhes foi respondido: “Não peçais mais do que vos está ordenado”.¹⁶ É Cristo condenando a corrupção passiva.

1.2 A corrupção e o pensamento grego

A Grécia ocupa papel de destaque pela sua importância e influência na cultura ocidental. Inaugura uma política calcada na democracia direta exercitada na *polis* (cidades-estados), objetivando maior possibilidade de participação do cidadão grego nas decisões. Foi o berço do direito constitucional, passando essa herança para Roma.¹⁷

Foi o direito grego que descreveu as primeiras condutas ilícitas praticadas por funcionário público contra a administração pública, a exemplo do peculato, corrupção e abuso de autoridade, cominando-se penas gravíssimas, inclusive a pena de morte.¹⁸ O primeiro se referia a crimes contra o patrimônio em geral, o segundo, à corrupção ativa e passiva do funcionário, o

o interesse público primário (GABARDO, Emerson. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017).

¹⁴ BÍBLIA. A. T. Atos 8: 18-24. In: BÍBLIA. *Bíblia Shedd*: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Edições Vida Nova, 1997, p. 1541.

¹⁵ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 47.

¹⁶ BÍBLIA. A. T. Lucas 3:12-13. In: BÍBLIA. *Bíblia Shedd*: Antigo e Novo Testamentos. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Edições Vida Nova, 1997, p. 1429.

¹⁷ HAURIUO, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3. ed. Paris: Éditions Montchrestien, 1968, p. 30.

¹⁸ BARROS JÚNIOR, Mario. *A fantástica corrupção no Brasil*. 3. Ed. São Paulo: Edição do Autor, 1995, p. 19 e seguintes.

abuso de autoridade e a injustiças praticadas pelo funcionário.¹⁹ Isso indica que, mesmo na democracia direta e participativa, havia uma grande dificuldade de o homem se orientar no caminho da ética.

Por óbvio, já se vislumbrava aqui também a presença de interesses privados se sobrepondo ao interesse público. Os sofistas²⁰, por exemplo, eram recrutados para assessorar os políticos e acabaram por lhes ensinar uma linguagem falaciosa – as meias-verdades – e demagógica utilizada para convencer o povo na busca pela conquista do poder.²¹

No ano 324 a.C., mesmo ano da primeira Olimpíada em Atenas, Demóstenes, célebre orador, é acusado de se apoderar das somas de ouro depositadas na Acrópolis pelo tesoureiro de Alexandre. É condenado, foge e retorna, suicida-se. Antes disso deixa uma máxima da corrupção, plenamente cabível aos tempos que correm: “Invejar a quem se deixa corromper, rir-se se o reconhece abertamente, absolver a quem se apreende em flagrante delito, odiar a quem quiser acusá-lo”²². Acrescenta que corrupção e a democracia são complementares na cidade democrática e o lugar clássico da corrupção é o tribunal, que ocupa uma centralidade absoluta na Atenas dos séculos VII e V a.C. Os juízes eram sorteados e havia boas possibilidades de vender o seu voto.²³

Platão produz um quadro muito claro da degradação dos valores gerada pela corrupção dos regimes, idealizando uma espécie de método ou processo para se identificar a natureza e a avaliação moral dos casos que observou²⁴, cujo ponto de partida é o regime considerado por ele mesmo como paradigmático: o da *kallipolis*, a *polis* justa governada pelos filósofos. Iniciando-se com o regime timocrático onde os homens de honra, ao se verem alijados da direção do filósofo, deixam de se orientar para a defesa do interesse geral passando a reclamar honras pessoais e privadas, introduzindo orgulho e violência. Com isso levam para o governo motivações de ordem privada, a propriedade, a volúpia pelas riquezas, o que transforma o regime timocrático em regime oligárquico.²⁵ Em segundo lugar, Platão descreve a democracia de forma desoladora nos

¹⁹ LIVIANU, Roberto. *Corrupção*. Quartier Latin: São Paulo, 2014, p. 28.

²⁰ Os sofistas eram considerados mestres da retórica e da oratória, acreditavam que a verdade é múltipla, relativa e mutável. Protágoras foi um dos mais importantes sofistas.

²¹ STRIEDER, Inácio. *Corrupção: considerações filosóficas*. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-politica/4606796>. Acesso em 12 fev 2018.

²² BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 48.

²³ Id., ib.

²⁴ CARDOSO, Sérgio. Op. cit., p. 24.

²⁵ Id., ib., p. 24.

processos de corrupção. Entende que a hegemonia popular leva a cidade à ruína, apodrece, transformando-se em uma massa uniforme de singularidades errantes, fermentada pela embriaguez do prazer.²⁶ Apresenta os desvios de cada um dos estândares de constituição como representativos da corrupção das formas, esboçando noções fundamentais da política antiga relativas à compreensão do fenômeno da corrupção projetada na degradação da ordem constitucional das cidades. O desejo de se viver sem leis, ou acima das leis, sem ser limitado por nada seria o extremo da corrupção. A tirania, como deturpação possível da monarquia, não seria “[...] senão a expressão final, a concentração especular da cidade corrompida em um indivíduo a encarnar a figura do delírio e solidão produzida pela sua desagregação”.²⁷ Platão não confia mais no governante como ser incorruptível, devendo ele também submeter-se às leis, acautelando-se do arbítrio. Elabora um regime de governo intermediário entre a monarquia e a democracia como um forte expediente anticorrupção e de preservação de um sistema político, a exemplo do que já se instituíra em Esparta: a *poleis*. Este o modelo de governo misto que já era pensado por Platão como um expediente anticorrupção o qual prolongaria esse próprio sistema de governo por ele pensado.²⁸

Sócrates, cujos ensinamentos são retratados por Platão, no século V a.C., já teria percebido a deterioração que a corrupção causava na democracia grega.²⁹ Em Críton, apesar de reconhecer que a injustiça era mais forte do que a justiça, se convenceu de que a injustiça não poderia ser mais vantajosa do que a justiça, isto significando que nenhum governo honesto e não corrupto procuraria seu próprio proveito. A estratégia do próprio Críton era de ele e seus amigos providenciariam meios para a fuga, mas tal estratagemas é refutado por Sócrates. É necessário cumprir as leis da cidade e cumpri-la, mesmo que considerasse infundada sua condenação.³⁰

²⁶ Ib., p. 31.

²⁷ CARDOSO, Sérgio. Op. cit., p. 26.

²⁸ Esparta era elogiada por Platão por adotar modelo de governo semelhante ao que idealizava. A cidade era governada por dois reis, chamados de Basileus, um exercia funções militares e o outro religiosas. Tinham vários privilégios. Além disso, existia a Assembleia (do povo), constituída pelos cidadãos que se reuniam na Apella (ao ar livre) uma vez por mês para tomar decisões políticas como, por exemplo, aprovação ou rejeição de leis. Gerúsia (Senado), formada por vinte e oito Gerontes (cidadãos com mais de 60 anos) e os dois reis. Elaboram as leis da cidade que eram votadas pela Assembleia. Éforos: formado por cinco cidadãos, tinham diversos poderes administrativos, militares, judiciais e políticos. Atuavam na política como se fossem verdadeiros chefes de governo. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br/fichaTecnicaAula.html?aula=31392>. Acesso em 30 jan 2019.

²⁹ TODARELLO, Guillermo Ariel. *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*. Ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2008. p. 14.

³⁰ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 48-49.

Refutou a fuga ilícita dando uma resposta clara a qualquer tentativa de corrupção, pois considerava que a fuga seria uma vantagem indevida. Tal discurso mereceu a pena de morte.

Aristóteles, por sua vez, menciona expressamente a palavra corrupção, *Diaphthora*, porém, em uma alusão ao que seria uma condição inevitável e desintegradora de um corpo em função de uma constante transformação da matéria regida por movimentos contrários. Aristóteles se fundamenta nas lições de Tales de Mileto, sustentando que tudo poderia ser gerado a partir da matéria como uma única substância subjacente. Nesta ordem de ideias, a corrupção era um processo natural pelo qual as coisas voltavam ao seu princípio, à sua origem indefinida. Um verdadeiro processo poético de geração, em forma de espiral, nunca se repetindo, a geração da matéria seria circular, sempre voltando ao seu ponto de partida.³¹ Para Aristóteles a corrupção da matéria é uma condição de sua sucessiva geração, estabelecendo-se uma ordem de constante transformação.³² Daí a reflexão sobre a corrupção política pela sua conotação com o mundo natural, a corrupção e sua relação com a deterioração e decadência da ordem política, isto não significando uma ruína irreversível.³³

A exemplo de Platão, Aristóteles³⁴ sugere o caminho de um governo misto, ideia depois retomada em Políbio e Cícero. Uma forma constitucional que promova a integração e o equilíbrio diante de eventual polarização partidária nas cidades, pois seria um regime que se afastaria dos extremos. Do sucesso desse regime emerge um certo otimismo constitucional em que a corrupção recuaria e seria mais favorável à efetivação e durabilidade da associação política³⁵. Tanto Platão quanto Aristóteles desenvolveram seus conceitos sobre corrupção respondendo a seu próprio contexto político, por isso, devem ser analisadas como inerentemente ligados a um regime democrático estável em uma Atenas pós-imperial com diminuição de poder. Para Platão a causa

³¹ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan 2021. Anaximandro argumenta que a matéria era gerida por uma antítese diversificadora por meio da qual a matéria é constantemente gerada por meio da condensação e rarefação.

³² ARISTÓTELES. *Da geração e corrupção*. EDIPRO: São Paulo, 2016.

³³ GOMES, José Victor Lemes. *A corrupção em perspectivas teóricas*. (in) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. UFJF, v. 5, n. 1 e 2 jan/dez 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12234>.

³⁴ CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles (in) *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 28.

³⁵ CARDOSO, Sérgio. Op. cit., p. 27-30.

principal da corrupção na democracia era a liberdade que erodiu gradualmente as hierarquias e o governo. Aristóteles elabora seu raciocínio mais original com implicações políticas de longo alcance: as mudanças ocorrerem por meio da corrupção da natureza. Isto porque a corrupção é uma força inevitável que impulsiona as diferenças no mundo físico atuando dentro de esferas limitadas determinadas pela oposição implícita que gera o surgimento de outra coisa.³⁶

Aristóteles, com base em Heródoto³⁷ distingue regimes políticos e idealiza três formas de governo: Monarquia (aquele que é um só para todos); Aristocracia (de alguns para todos); *Politeia* (governo de todos para todos).³⁸ Para ele os governos devem existir em vista do que é justo, de interesse geral, o bem comum, partindo de uma compreensão da corrupção platônica como um processo gradual de decadência, baseado em uma antítese diversificadora de que a corrupção está na gênese de tudo. Portanto, estabelece suas antíteses relacionadas às formas de governo. Tirania, Oligarquia e Democracia extrema são deturpações, degenerações respectivas dos anteriores, ou seja, não governam em vista do bem comum, mas sim, satisfazem o interesse pessoal dos governantes. Todas as coisas ou são opostas ou compostas de opostos. Sob o ponto de vista pelo qual no percurso de uma determinada linha há termos de contraste ou haveria um movimento em direção aos extremos, a deturpação da aristocracia seria a tirania, por exemplo. O grau de corrupção das constituições se relaciona ao movimento interno dentro de seus extremos. Essas formas pervertidas trouxeram a corrupção.

A seu tempo, Aristóteles mencionou que a forma de governo adotada constitucionalmente em Atenas corresponderia a mais extrema e corrupta forma de democracia: governo absoluto de muitos em seu benefício próprio. Considera que o Estado de Direito é supremo, e, portanto, os considerou como bons pensamentos constitucionais de governo. A igualdade política é formal até alcançar um estágio de democracia extrema onde o princípio

³⁶ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan 2021.

³⁷ CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. Ed. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2012, p. 23.

³⁸ ARISTOTLE. *Politics*. Translate by Benjamin Jowett. New York: Dover Publications, 2000, p. 03 e 09. A melhor das formas é uma democracia agrícola na qual os magistrados são eleitos pelo e responsáveis pelo corpo de cidadãos, enquanto cada cargo tem uma qualificação patrimonial proporcional à sua importância. Essas democracias devem incentivar a agricultura pela legislação. O próximo é a democracia pastoral e, na sequência, a democracia comercial. A pior e última é a democracia extrema com sufrágio de masculinidade. É mais difícil manter do que fundar uma democracia. Para preservá-la devemos evitar que os pobres saqueiem os ricos; não devemos esgotar as receitas públicas dando o pagamento pelo desempenho dos deveres públicos; devemos impedir o crescimento de uma classe pobre.

democrático é plenamente realizado, bem como a igualdade é substancial, porém, trata-se de um governo inerentemente corrupto, uma vez que a massa de pobres, graças a um sistema de pagamento estatal para participar da assembleia, se constitui em poder soberano ocupando o lugar da lei. Essa forma extrema de soberania é gerada por líderes demagogos que chegam ao poder justamente porque os decretos e não as leis são soberanas, transformando esses demagogos em uma espécie de autocratas despóticos. Forma de governo pervertida, pois, o povo é soberano em todos os assuntos e facilmente influenciados por demagogos que não possuem um cargo oficial senão aquele conferido pelo favor contingente das massas.³⁹ Os demagogos educam os pobres sobre como promover seus próprios interesses, aumentando seu poder e permitindo que os seus interesses sejam transformados em lei. Aristóteles aponta os perigos da democracia: i. as multidões impõem as suas vontades recorrendo à violência; ii. a vontade coletiva é manipulável por meio da demagogia; iii. regimes democráticos populistas podem levar a um governo despótico com o fito de favorecer a cleptocracia⁴⁰, expressando que a forma de governo de um povo está baseada no roubo.⁴¹

Um Estado corrupto que implica na perda de virtude causada pelos líderes e pelos cidadãos comuns, sendo muito claro que a virtude depende de um enquadramento jurídico adequado para prosperar: a virtude não é natural ao ser humano, mas deve ser adquirida por imposição, hábito e ação. A virtude deve ser imposta legalmente, pois se relaciona tanto com prazeres quanto com dores e a disciplina de apetites e internalização de regras sociais.⁴² O hábito é internalizado pelo exemplo e observação das condutas de outros e deve ser exercido constantemente para se criar uma espécie de segunda natureza moral. A forma ideal para combater a corrupção seria a *politeia*⁴³, em que poderia haver um compromisso entre a

³⁹ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica*: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan.2021.

⁴⁰ A society whose leaders make themselves rich and powerful by stealing from the rest of the people: this was not a democracy; it was a kleptocracy. Uma sociedade cujos líderes se tornam ricos roubando do resto do povo: isso não era uma democracia; era uma cleptocracia (tradução livre). (Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/kleptocracy>>. Acesso em 02 set.2022.

⁴¹ Editora Conceitos.com (fev., 2017). *Conceito em creptocracia*. Disponível em: <https://conceitos.com/cleptocracia/>. Acesso em 02 set.2022.

⁴² ARISTOTLE. *Politics*. Translate by Benjamin Jowett. New York: Dover Publications, 2000, p. 10.

⁴³ Há um debate sobre qual seria a forma ideal de Politeia. Alguns a definem como uma combinação entre democracia e oligarquia, portanto, um governo misto cujo interesse de poucos e de muitos mantém um ao outro em estado de xeque. Outros entendem que o caráter constitucional conferido à autoridade máxima residiria em uma lei fundamental e não na vontade da maioria. São interpretações que não necessariamente se excluem.

democracia e a oligarquia, em uma verdadeira miscelânea de natureza e princípios, com inclinação para o lado democrático.⁴⁴ Pelo ideal aristotélico, a *politeia* poderia se tornar corrupta tanto se tendesse para a oligarquia quanto para a democracia. Nutre uma tendência corrupta em relação à democracia.

A seu tempo, Aristóteles também escreveu sobre ética⁴⁵. Propunha uma espécie de sistema de transparência: para que os bens públicos não fossem roubados, deveriam ser transmitidos na presença de todos os cidadãos e cópias das listas depositadas em todas *fratrias* (clãs, cada uma das três divisões das tribos atenienses e de outras cidades áticas), companhias e tribos. A retribuição para aqueles que queriam exercer cargos seriam as honorarias previstas em lei quando apresentassem excelente reputação.⁴⁶

Para o pensamento aristotélico, a corrupção, sob o aspecto histórico-político assim se resume:

Hay monarquía, aristocracia o democracia cuando el rey, una minoría o la mayoría gobiernan para el conjunto. Hay tiranía, oligarquía o demagogia, en cambio, cuando el tirano, una minoría o una mayoría gobiernan para sí mismos. La clasificación aristotélica supone pues que hay Estados naturales y Estados desnaturalizados. La función natural de un gobierno - sea de un rey, una minoría o de una mayoría - es servir a un interés ajeno, el bien de la comunidad. Cuando el gobernante sustituye este interés público por su interés propio, y lo hace de manera habitual, nos encontramos en estado de corrupción o, lo que es lo mismo, con un Estado desnaturalizado⁴⁷.

A relação entre a moral e as regras públicas e políticas nunca foram equivalentes no mundo antigo. Na Grécia, a moralidade privada e pública era concebida de acordo e em decorrência das normas políticas, entendendo-se que o homem dependia da coletividade, do grupo social, da cidade. A esfera moral se submetia à esfera pública. O mundo político se guiava

⁴⁴ ARISTOTLE. *Politics*. Translate by Benjamin Jowett. New York: Dover Publications, 2000, p. 07.

⁴⁵ Ética a Nicômaco, provavelmente publicada por Nicômaco, seu filho, ao qual é dedicada; a *Ética a Eudemo*, inacabada, refazimento da ética de Aristóteles, devido a Eudemo; e a Grande Ética.

⁴⁶ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 53-54. O paradoxo é que, apesar de suas obras servirem até os dias de hoje como parâmetro para uma vida com ética, Aristóteles foi mentor de Alexandre Magno, que se tornou um especialista em corromper os políticos de sua época, não raro subornando os governantes para conquistar as cidades e evitar combates violentos. Quando tomou o poder em 334 a.C, Alexandre Magno encontrou a cidade de Atenas com escassa liquidez e essa foi uma das principais razões pelas quais se aventurou a ampliar os limites de seu império, mesmo que nunca tenha conseguido reunir ou formar um tesouro com as riquezas dos países que conquistou. O ouro era colocado em circulação imediatamente para pagar as tropas e sustentar as necessidades do novo reino.

⁴⁷ GRONDONA, Mariano. *La Corrupcion*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993, p. 22-23.

por critérios próprios e era o que primordialmente importava no momento de decidir sobre os rumos da *polis*⁴⁸.

1.3 Corrupção em Roma

Já na época clássica de Roma os delitos de corrupção receberam tratamento legal exaustivo, considerando os padrões da época. O próprio Políbio registrou que em Roma nada era mais desprezível do que deixar-se subornar ou procurar ganho fácil por meios impróprios, pois “[...] não menos forte que sua aprovação ao ganho por meios respeitáveis é o seu repúdio ao ganho inescrupuloso oriundo de fontes interditas”.⁴⁹

A primeira lei a punir a corrupção foi a *Lex Cincia*, instituindo a ação de repetição que possibilitava requerer de volta o que se havia pagado a um funcionário público.⁵⁰ Lembrando que durante a República de Roma os funcionários públicos não eram remunerados, pois tal função era considerada um *munus* e não havia remuneração, nem mesmo para os pretores.⁵¹ Foi estabelecido por um *plebiscitum* ocorrido no tempo do tribuno *M. Cincius Alimentus*, no ano 204 a.C., e intitulado *De Donis et Mun Eribus* (Cic. De Orat. II.71, ad Att. 1.20; Liv. XXXIV.4). No tempo de Augusto, a *Lex Cincia* foi confirmada por um *Senatus Consultum* (Dion Cass. LIV.18). Mais tarde surgiram sucessivas leis em Roma tipificando os crimes de peculato, concussão, corrupção e excesso de exação.⁵² O crime de *repetundae* foi previsto tanto na *Lex Calpurnia de Repetundis* (149 a.C.); quanto na *Lex Acilia de Repetundarum*, data do período entre o final de 123 a.C. e início de 122 a.C., e *Lex Servilia de Repetundis* (111 a.C.), leis que, de modo geral criminalizavam o recebimento de subornos e as práticas de extorsão, que, por sua vez, definiam o crime de *repetundae* incorporando práticas de extorsão e apropriações ilegais de bens.⁵³

⁴⁸ MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008, p. 19.

⁴⁹ POLÍBIOS. *História*. 2. Ed. Brasília: Editora UNB, 1996, p. 347.

⁵⁰ OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 83.

⁵¹ ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Juruá: Curitiba, 2011.

⁵² *Ib.*, p. 22.

⁵³ SOUZA, Dominique Monge Rodrigues de. *Principado romano e corrupção política: os processos de repetundae nas epístolas de Plínio, o Jovem*. Revista de Estudos Grecolatinos, n 7, p 88-103, 2016, p. 90-91.

Ficou célebre o discurso de Cícero contra o pretor Caio Verres, que extorquia dinheiro dos interessados em heranças litigiosas⁵⁴. A esse respeito, o mais antigo registro de um caso de corrupção teria sido realizado no ano de 74 a.C. quando *Staius Albinus Oppianicus* pagou suborno para 10 (dez) jurados visando à sua absolvição em processo em que era acusado por ter mandado envenenar seu enteado por interesse relacionado a direito de herança. Tal denúncia foi feita por Cícero que atuou no processo como acusador.⁵⁵ Sem embargo dessa leitura mais poética diz-se que, em verdade, Cícero utilizava todo o potencial de sua eloquência e a sua influência cobrando um alto preço.⁵⁶ Cícero elogiava a eficácia política do sistema clientelar. Não foram raros os casos de grande corrupção em Roma.⁵⁷ Os benefícios ilícitos de políticos e negociantes contribuíram, mesmo que indiretamente, para o desenvolvimento econômico e para a criação de riqueza, não somente para os poucos privilegiados corruptos como também para o povo.⁵⁸ Um rudimento daquilo que tarde se denominou de teoria da graxa sobre rodas.

Em uma sociedade corrupta, a convivência entre bons propósitos e atitudes nada virtuosas é uma característica inerente.⁵⁹

A República romana transformou-se em uma oligarquia, cooptando, em especial, os tribunos para fazerem parte da categoria dos patrícios, bem como houve a total desconsideração por parte do Senado para com a autoridade legislativa do Conselho plebeu (povo). Esse

⁵⁴ Cícero, segundo o “Discurso contra Caio Verres”, Livro 4: De Signis, II, 3-IV, 8. Disponível em: <http://www.usp.br/verve/ic/annabarone/rascunhos/designis-annabarone.pdf>. Acesso em 29 abril 2015.

⁵⁵ OLIVEIRA, Edmundo, p. 01.

⁵⁶ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 59. Em determinada ocasião desejava uma casa que teria pertencido a Craso que custava, à época, três milhões de sestércios. Não demonstrou nenhum pudor em emprestar dinheiro de Publio Sila, acusado de homicídio, garantindo-lhe a impunidade.

⁵⁷ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 55. Porém, em Júlio César terá havido um emblemático caso de financiamento de campanha em evidente troca de favores. Mesmo o grande César teria de recorrer a todo e qualquer meio para ascender ao consulado, arrostando um senado corrupto para, depois, converter-se no refundador de Roma. Para se eleger contraiu muitas dívidas e teve de recorrer a pessoas como Craso, rico construtor, recompensado posteriormente com contratos públicos, introduzindo o costume de corromper o povo a um alto preço.

⁵⁸ *Ib.*, p. 56.

⁵⁹ *Ib.*, p. 56 e 58. Conta-se o caso do tribuno da plebe Licínio Calvo Estolón que fez introduzir uma notável limitação à acumulação de terras por um único proprietário e uma severa regulamentação às situações duvidosas. Pois bem, o próprio Estolón, mais tarde, foi acusado de burlar as suas próprias leis. Outro caso reportado é o de Catón, tido por íntegro e sedutor, guardião do erário romano, sofreu mais de quarenta processos por corrupção. Sustenta-se que Catón era obcecado por Cártao porque estavam em jogo interesses dele próprio, dado que Cártao exportava azeite e Catón era um grande produtor de azeite.

desequilíbrio serviu como catalisador para a mudança de regime e surgimento do Império.⁶⁰ O Império Romano do Ocidente entrou em decadência, desagregando-se em 476 d.C., evento que já vinha sendo gerado desde os séculos II e III d.C. marcados pela crise econômica, sucessivos golpes, corrupção e assassinatos realizados contra imperadores, aliados às invasões germânicas.⁶¹

Pela tradição, a sociedade romana teria sido dominada pela corrupção moral (orgias, bacanais, abortos em massa, pederastia, homossexualismo, adultério, promiscuidade e todos os tipos de assassinatos), levando à derrocada do Império Romano. Entretanto, existem estudos modernos a desmentir essa espécie de mito ligado a uma explicação mais ideológica do que real, não sendo essas as únicas razões para a queda desse Império. Nas cortes imperiais, comprova-se, havia práticas tidas atualmente como imorais, mas que não pode ser generalizada para toda a sociedade romana.⁶² Essa é uma descrição que se faz recorrente também quando se menciona a Grécia, em especial, originária dos escritos dos padres da Igreja, a partir de sua concepção cristã do mundo interpretando situações que não se comportam de acordo com os preceitos religiosos. Narrativa muito influenciada por Agostinho de Hipona retratada em sua obra a Cidade de Deus⁶³: a queda do Império Romano teria sido motivada pela corrupção moral dos romanos.⁶⁴

Ironicamente, o próprio Cícero usou a palavra *corruptus* no sentido político para descrever a decadência dos costumes como culpados pelo declínio de Roma. Sua análise segue de perto o entendimento platônico sobre corrupção e democracia atribuindo a derrocada de Roma ao sucesso de uma liberdade extrema que alcançou toda a sociedade na qual todos eram livres e todo sentimento de vergonha estava perdido.⁶⁵ Tal explicação é atrelada à imagem cristã de uma sociedade romana pagã, relacionada a ações que caracterizavam o pecado, a decadência humana, a própria corrupção. Esse significado individual e moral de corrupção permeou todo o medievo, quando a natureza humana pecaminosa ocupou o foco.

⁶⁰ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistemica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan.2021.

⁶¹ SILVA, Daniel Neves. "Queda do Império Romano"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiag/queda-imperio-romano.htm>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2018.

⁶² MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008, p. 18.

⁶³ AGOSTINHO, A. *A Cidade de Deus*, V. II. [Tradução, prefácio, nota biográfica de João Dias Pereira]. – 2a Edição – Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, XVIII. p. 241.

⁶⁴ MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008, p. 19.

⁶⁵ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistemica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan.2021.

Com a invasão da cidade de Roma pelos hérulos e a destituição do último imperador romano, desagrega-se o império romano do ocidente e os germânicos se estabelecem nas terras romanas, levando ao surgimento de nações modernas da Europa. Operam-se transformações que resultam nas características que definiram e deram surgimento ao período medieval⁶⁶.

Sem embargo disso, uma outra vertente considera que a pressão das hordas bárbaras instaladas na região do rio Reno e Danúbio⁶⁷, as quais invadiram a península itálica, foram determinantes para a ruína do Império Romano do Ocidente⁶⁸. O Império do Oriente se fortalece e assume uma identidade própria e relevante graças a sua posição estratégica e um aparato fortemente dirigido pelo Imperador de Constantinopla⁶⁹, porém, posteriormente se desintegra em decorrência de fatores internos: lutas dinásticas; e externos: as lutas contra os otomanos, até a sua total capitulação em 1.453 d.C., decretando o fim da idade média.

2 Corrupção no medievo

Poder-se-ia afirmar que a difusão da moral cristã, o período da corrupção consubstanciada pela reciprocidade, a tônica do intercâmbio de favores para a manutenção de uma relação com os vizinhos e com os poderosos⁷⁰ teriam sido fatores a motivar o fim do império romano, quando as qualidades de um governante passam a ser identificadas com as qualidades de um bom Cristão. A partir da queda do Império romano, com sua fragmentação gradativa e a oficialização do cristianismo, houve uma mudança cultural e a releitura das ideias platônicas sob a ótica da natureza decaída do homem, que passa a ser a premissa que permeia o pensamento político e institucional.⁷¹

⁶⁶ SILVA, Daniel Neves. "Queda do Império Romano"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiag/queda-imperio-romano.htm>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2018.

⁶⁷ Primeiramente pelos visigodos, em 401 d.C, seguidos pelos alamanes, burgúndios, francos, vândalos, suevos, hunos e godos.

⁶⁸ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. Cit., p. 69.

⁶⁹ *Ib.*, p. 70.

⁷⁰ *Id.*, *Ib.*

⁷¹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Ed. UFMG: Belo Horizonte, 2008, p. 54.

É o surgimento de uma visão ligada à inversão das relações entre as searas da política e da ética: a qualidade moral e ética do indivíduo passa a regular e ser o valor mais importante para a análise da corrupção em determinado tempo e lugar. Leva-se em conta a individualidade do agente público, ou seja, no limite, não se analisa a corrupção política, mas sim a corrupção de indivíduos que são políticos.⁷² Há outra vertente que explica a corrupção a partir de um mundo ético próprio da política, mais ligada ao Renascimento italiano e que será abordado adiante.⁷³

No medievo,⁷⁴ período caracterizado pelas invasões bárbaras, pelo feudalismo e pelo cristianismo⁷⁵, não há clara distinção do que seja público e privado. As invasões bárbaras propiciaram o surgimento de várias unidades autônomas e a Igreja propunha a unificação dos Estados visando à formação de um vasto Império.⁷⁶ O feudalismo fez surgir a relação de vassalagem e suserania. O suserano, proprietário da terra - o nobre - se considerava investido de poderes de soberania nos limites de seus domínios. O vassalo recebia favores do suserano e, em troca, fazia um juramento de absoluta fidelidade em relação a este, submetendo-se às suas ordens. Trata-se de uma cultura de submissão em troca de uma vida de tranquilidade que está na base da relação de vassalagem, herança política do final do Império romano cuja fórmula iria guiar todo o período medieval.

Nesse contexto cultural, a sociedade não distingue entre a patrimônio do rei como uma pessoa física ou privada e o seu patrimônio como o rei, o suserano. É impossível acusá-lo de corrupção quando ele gasta desarrazoadamente o dinheiro arrecadado com tributos, por exemplo, pois não há sequer diferenciação ou noção entre o que seja público ou privado, tampouco controle sobre o comportamento financeiro do rei. Por isso, não há preocupação ou interesse em se definir comportamentos como corruptos. A prática de *quid pro quo* terá sido normal, assim como a

⁷² MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008, p. 21.

⁷³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Ed. UFMG: Belo Horizonte, 2008, p. 54.

⁷⁴ Aqui se considera a divisão em dois períodos: Alta Idade Média – séculos V a XIII e Baixa Idade Média – séculos XII e XV.

⁷⁵ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência política e teoria do estado*. 8. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 25.

⁷⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. O Sacro Império Romano-Germânico foi uma instituição da própria Igreja que, por meio de ato do Papa Leão III, coroou o Imperador Carlos Magno com o intuito de construir um Santo Império (

apropriação de bens e valores por parte do suserano. O mecanismo da reciprocidade seguiu sedimentando as relações sociais.⁷⁷

Houve uma mudança conceitual da corrupção, pois o pensamento político é marcado pela cisão entre dois mundos: um mundo de mundanidade infinita, pertencente ao Reino dos céus e capaz de assegurar as virtudes capazes de assegurar a integridade de uma República; e uma mundanidade finita, pertencente ao Reino dos homens, no qual a corrupção é traduzida como luxo e cobiça, tudo a representar a redenção da fé cristã, fazendo parte da condição decaída em que se encontravam os homens.⁷⁸ Coube à Igreja assumir o papel de intérprete dessa lei eterna e mediadora entre a condição decaída do homem visando a garantir a salvação do homem, brandindo a espada espiritual, ligada ao mundo sagrado e indicar a espada secular, uma vez que o poder é dispensado por Deus aos homens por intermédio da Igreja.⁷⁹ Por isso, o objetivo do mundo decorre da figura de Deus, dando azo a um processo em que os homens estão atrelados ao juízo divino. A política foi incorporada pela Igreja e reconhecida como um princípio universal garantidor da unidade da humanidade.⁸⁰

Esse panorama, aliado ao sistema de suserania e vassalagem, favoreceu, e muito, o crescimento dos episódios de simonia e extorsão por parte da Igreja Católica, o que caracterizava uma forma diferenciada de corrupção. Mesmo depois da condenação pelo Concílio de Calcedônia (ano 451) e por Carlos Magno (ano 790), houve quem aceitasse dons e ofertas manchando-se com a heresia de Simão, o Mago. Com quase mil anos de cristianismo, a heresia acabou se convertendo em regra. Tornou-se comum a venda de cargos no clero, venda de favores divinos, prosperidade material, bens espirituais, pagando-se por sacramentos ou posições de hierarquia na Igreja romana. A corrupção e a decadência da igreja primitiva tiveram início no reinado do primeiro imperador cristão, Constantino, o Grande, com a consequente participação no poder e na riqueza romana, indicando que a idade média seria um período de longo declínio.⁸¹ Na época do Sacro Império Romano, frequentemente o cargo de *Obispo-conde*, era acessível aqueles que o pagassem. Tratava-se de um cargo representativo da reunião de poderes temporal e espiritual,

⁷⁷ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 71.

⁷⁸ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Ed. UFMG: Belo Horizonte, 2008, p. 55.

⁷⁹ *Ib.*, p. 56.

⁸⁰ *Ib.*, p. 57.

⁸¹ LINDBERG, Carter. *História da reforma*. Thomas Nelson: Rio de Janeiro, 2017, Kindle, p. 28.

normalmente utilizado para explorar os recursos existentes mantendo os italianos sob ambíguas leis morais e as rígidas estruturas burocrático-financeiras da Igreja⁸². As famílias juravam até mesmo a entrega de filhos para cumprir determinadas promessas dos pais. Se tivessem recursos financeiros, tais pessoas poderiam comprar um cargo de bispo.

As indulgências se tornaram uma instituição peculiar à Igreja de Roma. Ligavam-se à convicção de que os pecados poderiam ser lavados com uma oferta.⁸³ Um dos maiores escritores ingleses do século XIV, Geoffrey Chaucer, citado por Brioschi⁸⁴, em seus Contos da Cantelária, denuncia as práticas de fraudes e barateria. Aborda principalmente os casos de extorsão e simonia,⁸⁵ isto porque corrupção no clero se instalou de tal maneira que perdeu os valores originais do cristianismo com a venda desmedida das indulgências e relíquias, objetos tidos como pertencentes a Jesus e aos santos, como p. ex., dedos de Maria, pedaços da cruz de Cristo etc. As indulgências originaram-se de um costume dos bárbaros invasores que aceitavam uma compensação pecuniária em lugar da punição de uma ofensa. A igreja imitou a prática, estendendo-a às ofensas religiosas.⁸⁶ O primeiro registro de uma compensação pecuniária pela ofensa data de 690, tempo de Teodoro, arcebispo da Cantuária, incrementando-se na época das cruzadas, contribuindo para engrandecer o poder dos papas. Pela doutrina da *communio sanctorum* ou comunhão dos santos, a Igreja tornava-se a proprietária do fundo inesgotável do excesso das obras de Cristo, da Virgem e dos santos de todos os tempos; o depositário dessas obras super-rogorárias era o bispo de Roma com o poder de comutar pela graça das indulgências uma penitência ou uma punição de pecados. Havia perdão até mesmo por crimes praticados, desde que houvesse o pagamento de indulgência⁸⁷. O produto da venda seria aplicado para fins caridosos.⁸⁸ O concílio

⁸² BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 73.

⁸³ Incluem-se três coisas para que se possa obter a graça da absolvição: *contritio cordis* (contrição); *confessio orias* (confissão); e *satisfactio* (satisfação).

⁸⁴ BRIOSCHI, Carlo Alberto, p. 77.

⁸⁵ Um dos relatos é o do frade Huberto que ameaçou uma viúva de excomunhão se ela não lhe entregasse doze centavos. Outro caso é o do vendedor de indulgências provindo diretamente de Roma para venerar as relíquias de Thomas Becket, então chegadas recentemente de Roma, bem como uma parte do véu de Maria e uma peça de tecido que assegurava ser uma parte da vela da barca de pesca de São Pedro. Obviamente que as pessoas, enganadas, acabavam por ceder e mostravam-se felizes de honrar os vestígios dos santos e, ao mesmo tempo, redimir seus pecados.

⁸⁶ LESSA, Vicente do Rego Themudo. Lutero: sua vida e obra. Brasília: Editora Monergismo, 2017, Kindle, p. 71.

⁸⁷ O valor cobrado pelo perdão à prática de roubo era menor do que a de matar, por exemplo.

⁸⁸ LESSA, Vicente do Rego Themudo. Lutero: sua vida e obra. Brasília: Editora Monergismo, 2017, Kindle, Ib., p. 72.

de Trento confirmou a doutrina das indulgências, porém, com cautelas depois do caso de Johann Tetzel⁸⁹, um frei dominicano de origem alemã.

No século XIII houve a reintrodução de Aristóteles à investigação filosófica fazendo com que as análises políticas sobre virtude e corrupção mudassem a política, sendo absorvida pela Igreja. Migra-se em sentido inverso: da consideração pertinente às qualidades inerentes aos governantes e príncipes para a consideração dos méritos institucionais dos regimes políticos. Sob as luzes do pensamento escolástico, Tomás de Aquino funde os valores morais à concepção aristotélica de razão correta, produzindo um novo significado político sobre a virtude e corrupção associadas à *Res Publica Chistiana*.⁹⁰ Tomás de Aquino trouxe para o centro do pensamento cristão o conceito de humanidade: haveria um corpo natural (Estado) configurado pelo corpo sobrenatural (Igreja), do mesmo modo que a natureza humana é formada pela vontade de Deus, todos sujeitando-se à vontade divina. A monarquia seria uma forma de governo que não se corrompe, considerando que seria a mais propensa a manter a integridade do mundo cristão. Elabora uma espécie de preceito universal: Deus dispensou o poder a favor dos homens, verdadeiros ministros divinos. Este preceito alicerça a legitimidade da monarquia (corpo natural) e da Igreja (corpo sobrenatural) trazendo ao centro das discussões o conceito de corrupção que poderia ser encontrado no corpo natural, mas não no sobrenatural. A corrupção se contrapõe à integridade da ordem afetando a constituição da política.

Na alta idade média, quando foi recebido esse novo conceito, propiciou o debate da corrupção como uma patologia da política, até porque os domínios imperiais e papais não foram capazes de se reproduzir no tempo.⁹¹ Essa recepção do aristotelismo por São Tomás de Aquino possibilitou a fundamentação jurídica do Estado Moderno a sua posterior secularização, bem como a introdução do pensamento jusnaturalista. Diante da desordem verificada na Europa do final do século XIII e o início do século XIV, Marsílio de Pádua declara que os dirigentes eclesiásticos erraram ao atribuir à Igreja o poder legal, político ou qualquer que fosse a jurisdição.⁹²

⁸⁹ Ib., p. 73.

⁹⁰ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 58.

⁹¹ Ib., p. 59.

⁹² Ib., p. 61.

Entretanto, a desordem manifesta provocada pelo abuso sacerdotal justificaria a separação entre o poder eclesiástico e poder secular, legitimando uma *plenitudo potestatis* do papado para o legislador humano.⁹³ O poder papal entra em crise de legitimidade, considerado um poder corrompido.

O fortalecimento dos governantes europeus que queriam se livrar da influência do Papa aliados ao crescimento de um espírito nacionalista e à péssima repercussão das indulgências de Tetzl ocasionaram a cisma da reforma, relacionada ao Papa de então: Leão X.⁹⁴ O fato é que em vários países a Igreja caiu em descrédito, propiciando um ambiente oportuno para uma reforma. Dois fatores foram relevantes, conforme detalhado a seguir.

Leão X levou uma vida regalada, não faltavam mulheres na Corte. Era apaixonado pelas letras e pelas artes, favorecendo letrados e artistas, concedendo pensões a vários deles, cercado de esplendor num tempo em que brilhavam Maquiavel, Rafael, Michelangelo e outros insígnies. Tudo isso lhe custou caro, preço pago na questão das indulgências.⁹⁵ Aliado a isso, Tetzl, um verdadeiro mercador de indulgências, percorria a Europa e por onde passava, bradava-se: “[...] vem aí Tetzl com suas indulgências, apregoando com voz retumbante o mirífico valor e mostrando o cofre no qual deveria cair em profusão a moeda resgatadora dos pecados dos alemães”.⁹⁶ O crédulo depositava a moeda que ao tinir faria voar do purgatório uma alma penada, bem como a do pai, do irmão e do amigo. Referia-se à bula da indulgência plenária, cujo produto visava a conclusão da basílica de São Pedro, iniciada em 1506 por Júlio II e que foi concluída em 1626, consumindo incríveis 46 milhões de escudos.⁹⁷

Espanha, Inglaterra e França não recebiam os emissários da Igreja com simpatia e isso se dava a uma circunstância marcante: em todo local que passava o mercador de indulgências, era farta a arrecadação de dinheiro ficando a terra empobrecida, fanatismo e superstição aumentavam, a situação moral do povo não melhorava e os libertos do pecado pelo preço das indulgências, voltavam aos penitentes pecados habituais, com mais desenvoltura e segurança.⁹⁸

⁹³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 61.

⁹⁴ LINDBERG, Carter. *História da reforma*. Thomas Nelson: Rio de Janeiro, 2017, p. 69.

⁹⁵ *Ib.*, p. 72.

⁹⁶ *Ib.*, p. 72.

⁹⁷ *Ib.*, p. 72.

⁹⁸ LINDBERG, Carter. *História da reforma*. Rio de Janeiro: Thomas Nelson, 2017, Kindle, p. 73.

Na Alemanha, o eleitor Alberto fez um acordo com Leão X: metade do lucro seria dele, para compensar os mais de 50 mil florins que devia ao banqueiro Fugger, que então passaria a enviar emissários diretamente ao séquito de Tetzl, a fim de ir recolhendo o que lhe era devido. Outros governantes, também só permitiam a cobrança de indulgências mediante a associação nos lucros. As indulgências, naquela altura, eram vendidas, representando um grande negócio que beneficiava tanto o pródigo Leão X quanto aos seus partícipes.

John Wycliffe e Jan Huss iniciaram ainda no medievo os movimentos que culminaram com a reforma protestante⁹⁹ no século XVI. A exploração das instituições religiosas com fins pessoais precipitou a reforma¹⁰⁰.

Em lição lapidar de Machado¹⁰¹, constata-se que

[...] a Reforma protestante do Século XVI com sua crítica teológica e moral a uma religião centralizada, autoritária, hierarquizada e corrompida, havia aberto as portas à emergência do pluralismo confessional da Europa e a uma defesa crescente da autonomia individual em assuntos religiosos.

Martinho Lutero¹⁰², que admirava as ideias de Jan Huss sobre liberdade cristã e a necessidade de uma recondução do clero à simplicidade da vida dos apóstolos, em 1517, atacou a Igreja pela prática de venda de indulgências, instituto em plena vigência até a atualidade.¹⁰³ Lutero estudou incessantemente as escrituras, tendo-a, inclusive, traduzido para a língua alemã,

⁹⁹ Para alguns a reforma ainda se encontra em curso.

¹⁰⁰ BRIOSCHI, Carlo Alberto. Op. cit., p. 73.

¹⁰¹ MACHADO, Jónatas. *Estado constitucional e neutralidade religiosa: entre o teísmo e o (neo) ateísmo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 12.

¹⁰² Martinho Lutero – o homem que abalou o mundo - era um monge da ordem católica dos agostinianos, nascido na Alemanha, na região de Turíngia, em Eisleben, Saxônia Prussiana, a 10 de novembro de 1483. Após os primeiros estudos em Mansfield e Magdeburgo e Eisenach, Lutero matriculou-se na Universidade de Erfurt, em 1501, onde se graduou em Artes a 06 de janeiro de 1505, tendo iniciado em 20 de maio do mesmo ano os estudos de Direito. Após ter passado alguns anos no mosteiro, estudando o pensamento de Santo Agostinho, foi nomeado professor de teologia da Universidade de Wittenberg em outubro de 1508, tendo se qualificado com teólogo em 1509, tendo recebido o grau de doutor em 1512. (LESSA, Vicente do Rego Themudo. Lutero: sua vida e obra. Brasília: Editora Monergismo, 2017, Kindle, p. 08, 15, 19, 24, 26, 42, 46, 62).

¹⁰³ Consistem na remissão da pena temporal do pecado, não da eterna, mediante uma oferta pecuniária, podendo ser concedidas por bispos e arcebispos, dentro da diocese e pelo Papa para toda a cristandade. São classificadas em: plenárias, outorgam remissão de todos os castigos temporais neste mundo e no purgatório; parciais, remitem somente parte da punição; temporárias, abrangem espaço determinado de tempo; perpétuas, sem limitação de prazo; locais, quando ligadas a certas igrejas e lugares; reais, quando se prendem a objetos, como medalhas, rosários, etc.; pessoais, concedidas a indivíduos ou comunidades. (Constituição apostólica *indulgentiarum doctrina* de sua santidade o Papa Paulo VI sobre a doutrina das indulgências, de 01 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.vatican.va/content/paul-vi/pt/apost_constitutions/documents/hf_p-vi_apc_01011967_indulgentiarum-doctrina.html. Acesso em: 20.04.2020.

elaborando as 95 teses que afixou às portas da Igreja de Todos os Santos em Wittenberg no dia 31 de outubro de 1517, enfatizando a doutrina da salvação pela fé, criticando duramente a compra e venda de indulgências:¹⁰⁴

[...] estão errados todos os que pregam as indulgências e afirmam ao próximo que ele será liberto e saldo de todo o castigo dos pecados cometidos mediante indulgência do Papa (tese 21); [...] Todo cristão que se arrepende verdadeiramente dos seus pecados e sente pesar por ter pecado tem total perdão dos pecados e conseqüentemente de suas dívidas, mesmo sem a carta de indulgência (tese 36); [...]deve-se ensinar aos cristãos que aquele que dá aos pobres ou empresta a quem necessita age melhor do que se comprasse indulgência (tese 43).¹⁰⁵

Esses princípios que expunham os atos de corrupção da Igreja e seus emissários, foram considerados uma afronta à Igreja de Roma.¹⁰⁶

No campo da política a reforma trouxe para a cultura ocidental o pluralismo religioso, mas também, social e cultural, fazendo mais do que trazer à lume um protesto contra injustiças e tratamento não isonômico entre os homens. Mais do que isso, contribuiu para a formação de consciência democrática. A tradução da Bíblia e sua ênfase na educação universal para facilitar sua leitura e entendimento por todos, impedindo que uma determinada elite corrupta detivesse o controle exclusivo da palavra de Deus, estimulou o entendimento de igualdade entre as pessoas.¹⁰⁷

As ideias de Calvino, outro ícone da reforma, de uma comunidade pactual, contribuíram, por sua vez, para a ideia de contrato social, corroendo estruturas hierárquicas da política e da religião.¹⁰⁸ Culturalmente, Calvino teve influência em vários aspectos: trabalho, economia, artes plásticas, literatura, música. Apoiados na doutrina da justificação, no sentido de que a salvação somente se dá pela graça e por meio da fé, liberou-se uma nova energia: os reformadores destruíram o dualismo medieval que dividia o trabalho em sagrado e secular, porquanto no mundo medieval, apenas os clérigos tinham uma vocação sagrada ou chamado de Deus; os que

¹⁰⁴ LESSA, Vicente do Rego Themudo. Lutero: sua vida e obra. Brasília: Editora Monergismo, 2017, Kindle, p. 70.

¹⁰⁵ Disponível em: https://www.luteranos.com.br/lutero/95_teses.html. Acesso em: 20 abril 2020.

¹⁰⁶ A Igreja instaura um processo contra Martinho Lutero em 1518, considerando a publicação das teses como um ato de heresia. Dois anos depois, o Papa Leão X ameaça aplicar-lhe punição, dando-lhe, entretanto, a oportunidade de que revogue as teses. Em dezembro de 1520, Lutero deita fogo à bula papal, um livro de leis católicas e obras de opositores em protesto. Ao saber do escandaloso espetáculo de incineração, em 03 de janeiro de 1521, o Papa excomunga Lutero (HALÁSZ Gábor. *Excomunhão de Martinho Lutero*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/1521-excomunh%C3%A3o-de-martinho-lutero/a-294475>. Acesso em: 20 abril 2020).

¹⁰⁷ LINDBERG, Carter. História da reforma. Rio de Janeiro: Thomas Nelson, 2017, Kindle, p. 438.

¹⁰⁸ *Ib.*, p. 439.

trabalhavam no plano secular eram vistos como pertencentes a um plano menor e menos agradável a Deus.¹⁰⁹

Lutero não apresentou apenas discordâncias teológicas, mas denunciou a própria corrupção institucionalizada com a venda de indulgências ou o perdão divino, venda de cargos no clero para os filhos de nobres e o comércio de relíquias falsas, entre outras práticas condenáveis.

3 Corrupção e idade moderna

A derrocada do Estado dito medieval e o avanço para o Estado Moderno é marcada pelo embate entre a Igreja e o Império. Foi um momento de profundos questionamentos sobre o poder espiritual dos papas, emergindo proposições de separação entre os regimes políticos e a instituição religiosa, tendo em vista que os homens são sujeitos de direitos naturais a serem positivados e a política, ação reflexiva e prática, deveria ser exercida por autoridades civis e não eclesiásticas.¹¹⁰

Entre outros, o fenômeno da corrupção institucionalizada na Igreja e nos governos a ela atrelados foi um grande impulsionador da reforma protestante que, à partida, lançou sementes que germinaram mudanças para novas leituras acerca da religião, tolerância, gênero, educação, ciência, literatura, música¹¹¹ e artes, para mencionar alguns e, conseqüentemente, para uma nova concepção quanto à corrupção, encerrando, outrossim, definitivamente, a Idade Medieval, fazendo despontar o início da idade moderna.

¹⁰⁹ Ib., p. 440.

¹¹⁰ PARISSE, Elaine Martins. *Direito fundamental ao governo probó: a transparência dos atos administrativos e a efetiva participação popular na Administração Pública*. (In) Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. (Coord.) ALMEIDA, Gregório Assagra. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 29.

¹¹¹ Lutero é autor de vários hinos, entre eles, Castelo Forte e outras melodias que serviram de referência aos trabalhos de vários compositores clássicos a exemplo de Johann Sebastian Bach, trabalho enraizado na teologia e liturgia de Lutero, fazendo uso de temas luteranos (LINDBERG, Carter. *História da reforma*. Thomas Nelson: Rio de Janeiro, 2017, Kindle, p. 460). Em contrapartida, Zuínglio banuiu todas as formas de cântico em 1524, pressupondo que a música distraía a adoração. Da mesma forma, o órgão e a música instrumental foram proibidos nas igrejas de Genebra (Ib., p. 460).

3.1 Renascentismo

A partir do século XIV, surge na Itália um movimento intelectual que se denominou humanismo, considerado uma transição entre a Idade Média e o Renascimento, em um contexto histórico que se confunde com o próprio Renascimento, estabelecendo os fundamentos ideológicos do movimento. Essa corrente de pensamento disseminou-se para a Europa, rompendo com a influência da Igreja e do pensamento religioso da Idade Média¹¹², fazendo com que o teocentrismo cedesse lugar ao antropocentrismo. Ou seja, o homem passou a ser o centro do interesse, significando que o ser humano e sua condição passam a ser valorizados acima de tudo em todos os ramos do conhecimento.

Reintroduzindo os valores políticos da Roma republicana, o humanismo trouxe à tona o conceito político de liberdade como ligado à virtude cívica e ao bom governo popular, sem desmerecer a igualdade, mencionando a corrupção como um mal que precisa de contenção permanente na base dos projetos constitucionais a serem propostos. Os humanistas cívicos dos séculos XIV e XV promoveram a recepção do conceito de virtudes e de corrupção no âmbito da tradição romana em vista de mudanças no *vivere civile* e não dos aspectos jurídico-formais do exercício de governo, contrário ao que defendia o aristotelismo.¹¹³ Agora a preocupação se volta aos valores orientadores das ações do corpo político, enaltecendo-se os princípios fundamentais que organizam o império da lei. A corrupção passa a representar a ausência de espírito público no interior do corpo político. Os autores renascentistas passam à compreensão de que a corrupção estaria relacionada com o *decurio* no plano moral e com a *populatio* no plano comunitário, expressão que indicava um povo não dotado de espírito público o que destruiria a própria comunidade.¹¹⁴

O florentino Nicolau Maquiavel destacou-se dentre os pensadores italianos concebendo uma teoria política que influenciou desde os pensadores que lhe sucederam até os contemporâneos. Mesmo que não tenha sido o primeiro pensador a concentrar seus esforços para

¹¹² LINDBERG, Carter. Op. cit., p. 27. O termo Idade Média foi encontrado pela primeira vez em referências humanistas do século XV, os quais consideravam esse segmento de tempo como uma época intermediária entre o que entendiam ser o período clássico, ideal e glorificado e seu próprio tempo ao qual se referiam como moderno.

¹¹³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Corrupção, democracia e legitimidade, p. 63.

¹¹⁴ Id., Ib.

demonstrar o papel da corrupção na política, ao revelar uma consciência elevada do problema e se dedicar à investigação aprofundada de suas causas, deu o pontapé inicial rumo à modernidade ao lado dos demais pensadores que se seguiram.¹¹⁵

Atribui-se ao autor várias ideias denominadas de ‘maquiavélicas’, no sentido de incentivar os governantes a se portarem em desacordo com a ética ou probidade quando, em verdade, o que se extrai são máximas maquiavelianas comprometidas com a realidade, escapando às discussões metafísicas, focando-se em captar a natureza da política em movimento de sua época.¹¹⁶ Vulgariza a contribuição teórica de Maquiavel quem lhe cola a etiqueta de pregador do mal.¹¹⁷ São lições que passaram a ser interpretadas de forma negativa.¹¹⁸ Maquiavel exorta os Príncipes a agirem não somente por bondade, mas com virtù, e/ou fortuna¹¹⁹, tecendo uma verdadeira lista de conselhos técnicos¹²⁰ que se difundiram, fazendo com que a sua obra fosse considerada perniciososa.

¹¹⁵ FREITAS, Ricardo. p. 27.

¹¹⁶ DE GRAZIA, 1993, p. 79. Essa péssima fama não condiz com a biografia de Maquiavel, registrando-se que, no plano pessoal, ele compreendia e valorizava a ética tradicional e agia de acordo com as regras morais vigentes. Ele mesmo se considerava um homem bom e gozava de estima e consideração de seus amigos e contemporâneos.¹¹⁶ Não há nenhum registro de desonestidade em sua carreira de servidor público probo, de vencimentos modestos e que lidava, com frequência, com somas vultosas.

¹¹⁷ SKINNER, 1999, p. 158.

¹¹⁸ Maquiavel somente retratou a forma de governar daquela época e mais, como bom pensador, ele pesquisou a história das civilizações e conseguiu retratar no papel lições para quem quisesse assumir a liderança a mantivesse com maior habilidade. Maquiavel foi capaz de fazer isso em uma obra de fácil compreensão. Forneceu ferramentas para entender como funcionavam as cabeças dos Príncipes, naquela altura. Configura-se como uma obra atual, por isso clássica, capaz de informar a qualquer leitor como sempre funcionou e funciona o exercício do poder político na atualidade. Rousseau entendeu que a obra era direcionada ao povo e não ao Príncipe: “fingindo lições aos reis, ela a deu aos povos”, concluindo: O Príncipe de Maquiavel é o livro dos republicanos (ROUSSEAU. *Du contrat social*. Paris: Librairie Générale Française, 1996, p. 100).

¹¹⁹ O uso de Maquiavel da palavra virtude, evidentemente é diferente do trivial. Tem um sentido particular voltado à habilidade de governar, negociar, de se relacionar na política. Nesta ordem de ideias, a mentira, a desonestidade e até mesmo uma certa forma de corrupção. A fortuna expressa um conjunto de circunstâncias acidentais que pode favorecer (ou desfavorecer) o indivíduo no que diz respeito à aquisição e a manutenção do poder político. O acaso e a vontade somam-se para determinar o futuro do indivíduo.

¹²⁰ Conselhos endereçados a governantes monárquicos e republicanos independentemente das preferências políticas de Maquiavel, revelando-se úteis indistintamente a todos que pretendem se conservar no poder. Sempre sob a ótica do exercício do poder político como ele é e não como deveria ser. “Após conquistar o poder, avalie todas as ofensas que precisar causar para praticá-las de uma só vez e não ter que renová-las seguidamente; e não vindo a renová-las, deixar seguras as pessoas e lhes conquistar fazendo o bem. As injúrias devem ser feitas de uma só vez para que, sendo menos sentidas, ofenderem menos; e as benesses devem ser concedidas pouco a pouco para serem saboreadas melhor” (FREITAS, Ricardo, p. 126-127); É necessário nunca ofender ninguém, ou então ofender de uma só vez e depois tranquilizar os homens e dar-lhes razões para que se acalmem e aquietem seu ânimo (2015, p. 156-157); O Príncipe novo deve aliar-se ao povo e não aos poderosos; o povo não deseja ser comandado nem oprimido pelos poderosos e os poderosos desejam comandar e oprimir o povo. A finalidade do povo é mais honesta que a dos poderosos, querendo estes, oprimir e aqueles não serem oprimidos, por isso é mais seguro aliar-se aos primeiros do que aos segundos (2004, p. 129); O Príncipe novo deve aliar-se ao povo e não aos poderosos; o povo

Demonstrou interesse em aspectos da economia desde que fossem capazes de influenciar a política. Porém, entendia que a posse de riquezas podia ser um “instrumento universal de corrupção” capaz de degradar os costumes e provocar o ressentimento dos despossuídos, o que impossibilitaria a conciliação entre os dois “humores” sociais opostos (o dos poderosos e o do povo).¹²¹ Mesmo assim, os fatores políticos sempre foram mais importantes do que os fatores econômicos.

Ao longo do texto, na obra *O Príncipe*, não se observa uma maior reflexão sobre o tema corrupção, no sentido de apropriação por parte de funcionários públicos da coisa pública para satisfação de interesses privados. O termo aparece somente cinco vezes.¹²² O motivo poderia ser o fato de que o autor estaria elaborando outro texto, onde as Repúblicas seriam objeto de sua análise, bem como a corrupção¹²³, mesmo que este tema não fosse considerado central.

Suas reflexões específicas acerca da corrupção são expostas, especialmente, nos capítulos 16, 17 e 18 do primeiro livro dos Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio, em especial no Discursos¹²⁴, levando à compreensão inicial de que a corrupção é uma consequência

não deseja ser comandado nem oprimido pelos poderosos e os poderosos desejam comandar e oprimir o povo. (p. 129); Quem se torne príncipe mediante favor do povo, manter sua amizade, o que esse faz facilmente não desejando eles apenas não serem oprimidos. Aquele que contra o povo se torna Príncipe com o favor dos poderosos, deve procurar imediatamente ganhar o povo; e isto será fácil quando assumir a sua proteção. (p. 131); O governante deve perseguir o apoio popular mesmo sem governar por meio do povo ou para o povo. Para o príncipe é necessário ter no povo um amigo, pois, do contrário, não terá remédio da adversidade. (p. 132).

¹²¹ FREITAS, p. 102.

¹²² “Porque, sendo todos seus escravos e obrigados a ele, com mais dificuldade podem ser corrompidos e quando se corrompem, pode-se esperar pouca ajuda deles, pois pelas razões assinaladas, eles não podem trazer consigo o povo” (Cap. 4,10); “[...] como foram aqueles imperadores que de homens privados, pela corrupção dos soldados, tomaram o império” (Cap. 7,2); “Coisa a qual lhe foi repreendida por Fábio Maximo no Senado sendo chamado por ele de corruptor da milícia romana” (Cap. 17,20); “Porque, quando aquela coletividade, ou o povo, ou dos soldados, ou que sejam os grandes, da qual tu julgas ter mais necessidade para conservar-se, é corrompida, convém a ti seguir o seu humor para satisfazê-la; e agora as boas obras te são inimigas” (Cap. 19,38).

¹²³ “Deixarei de lado o discurso sobre as Repúblicas, pois delas me ocupei detidamente em outra ocasião e deter-me-ei tão somente nos principados e os examinarei no tocante à maneira como podem e devem ser governados e consolidados” (MACHIAVELLI, 2004, p. 76).

¹²⁴ Discursos, composto por três livros, única e exclusivamente de comentários por parte de Maquiavel à obra do historiador Tito Lívio (59 a.C – 17 d.C) e é composta originariamente por 142 livros, dos quais restaram 35. Narra em seu conjunto, os feitos romanos desde a sua origem até o governo de Otávio Augusto (9. a.C). Os copistas fizeram uma divisão da obra em dez livros, bem como uma sinopse de cada um. A essa divisão de livros em conjunto de dez deram o nome de décadas. Os dez primeiros livros da primeira década foi um dos poucos que se conservaram integralmente e narram os feitos de Roma, desde as origens até o ano de 295 a.C, ou seja, a época que compreende o governo monárquico e republicano. Os Discursos são elaborados sobre esses dez primeiros livros da História de Roma, uma vez que neles há presença de vários temas que lhes são caros, entre eles a conservação, as mudanças, e a corrupção das instituições políticas. (MARTINS, José Antonio. *Os fundamentos da República e a sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. Tese de doutorado apresentada ao programa de doutorado em filosofia da USP. Faculdade de Letras e Ciências Humanas. São Paulo, outubro de 2007, p. 13).

natural e inevitável da decadência moral da matéria da República. Os próprios cidadãos são a matéria corrompida da República transformando as leis boas em más, incompatíveis com a matéria corrompida.

As leis devem limitar o desejo dos grandes em prol da coisa pública e, por outro lado, deve assegurar ao povo a possibilidade de defender a sua liberdade. A corrupção pode afetar quaisquer dos agentes políticos: povo, grupo de governantes ou ao príncipe, ou a todos eles. Aliás, a corrupção é um problema referido ao povo, cabendo a ele a sua maior defesa¹²⁵. Entretanto, todo o corpo pode estar deteriorado, corrompido, quando a possibilidade de cura é nenhuma. Situação que não muito difere das atuais sociedades acometidas pela corrupção sistêmica, endêmica e sindrômica.

Para Maquiavel, a corrupção política estaria frequentemente relacionada ao “[...] desrespeito às leis e o desprezo pelas instituições cujo efeito é nefasto para qualquer Estado”¹²⁶, ou seja, adota uma acepção consagrada: a corrupção seria a escolha do bem privado em detrimento do bem comum.¹²⁷ Conceitua um estado corrupto como sendo aquele em que leis e ordenações, paz, guerras e tratados são adotados e buscados não para a glória comum do Estado, mas para a conveniência ou vantagem de alguns indivíduos.¹²⁸ Mais à frente, Maquiavel aborda que a origem da corrupção do povo pode ser a corrupção do seu governante, pois induz o povo ao mesmo comportamento, “[...] afinal as falhas dos povos têm origem nas falhas dos príncipes”¹²⁹. Porém, a análise do capítulo 17 dos *Discursi* leva à conclusão de que em sua acepção, a única raiz da corrupção é moral: a imoralidade dos homens que degrada todo o corpo político.

¹²⁵ ADVERSE, Helton. Maquiavel. (in) *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 33.

¹²⁶ *Ib.*, p. 33.

¹²⁷ *Ib.*, p.32-33. Nota-se que não dispensou maior preocupação no que tange à diferenciação entre bem público e privado. No início do capítulo 16, do Livro I, refere-se também à falta de energia e de disposição para a ação. Faz uma alegoria, comparando o povo ao animal bruto e feroz que ao ser mantido preso e alimentado por muito tempo não é capaz de orientar-se e, uma vez colocado em liberdade, torna-se presa fácil para ao primeiro que dele se queira apoderar. Um povo acostumado a viver sob o poder de um príncipe muito dificilmente pode conservar sua liberdade caso esta, por algum acidente, lhe seja tirada.

¹²⁸ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOWqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan.2021.

¹²⁹ MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Trad. Sérgio Bath. 3. Ed. Brasília, Ed. UNB, 1994, p. 387.

Prossegue analisando a possibilidade de se manter um governo livre em uma cidade que chegou ao grau máximo de corrupção ou de instituí-lo, caso ainda não tenha sido estabelecido. Quando o povo está totalmente corrompido a alternativa seria a refundação do Estado ou uma reforma de todas as instituições por um único homem dotado de virtù.¹³⁰ Mesmo que isso ocorra, haverá uma grande resistência em relação a tal cidadão virtuoso que se disponha a estabelecer uma reforma adequada e necessária e gradual em uma República. Os homens acostumados a viver no ambiente corrompido, não querem que isso mude.¹³¹

A outra opção seria a de reformar tudo de uma só vez recorrendo à violência e às armas, o que transformaria esse homem em um ser mal e corrupto¹³², contraditório, portanto, considerando que, ao assim agir para salvar uma República, tal governante acentuaria a própria corrupção. Nesse aspecto, entende que é muito difícil e até mesmo impossível manter um governo popular em uma sociedade corrompida.¹³³

A longevidade das Repúblicas, como medida anticorrupção, se dá com a renovação de suas ordenações, recuperando seu vigor inicial.¹³⁴ Essa renovação pode se dar por impulsos intrínsecos (internos) ou extrínsecos (externos), em especial em relação ao Estado. No primeiro caso pode ocorrer por uma repulsa a uma invasão ou por sabedoria intrínseca consubstanciada em leis ou ordenações que revejam as condutas de homens pertencentes àquele corpo ou, ainda, o surgimento de um homem bom provindo da sociedade e que, com seus exemplos e suas obras virtuosas, produza o mesmo efeito de uma ordenação¹³⁵. Num segundo caso a motivação provém de um fator externo, a renovação se dá pela fortuna¹³⁶, esta dependente do ocaso, fazendo com que o homem de verdadeira *virtù* possa suprir a ausência de fortuna para obter êxito.¹³⁷ As

¹³⁰ Aqui se refere à virtù mencionada na obra O Príncipe.

¹³¹ *Ib.*, p. 77.

¹³² Para Maquiavel um homem bom que quer realizar algo de relevante deve ser capaz de aprender a fazer o mal.

¹³³ *Idem*, p. 77. Mais valeria uma monarquia do que um regime popular para assegurar que os indivíduos, cuja insolência as leis não podem reprimir, sejam subjugados por uma autoridade real.

¹³⁴ Há no princípio das religiões, das monarquias e das repúblicas uma certa virtude que lhes permite rever o seu impulso inicial (*Ib.*, p. 303)

¹³⁵ *Ib.*, p. 302.

¹³⁶ A fortuna expressa um conjunto de circunstâncias acidentais que pode favorecer (ou desfavorecer) o indivíduo no que diz respeito à aquisição e a manutenção do poder político. O ocaso e a vontade somam-se para determinar o futuro do indivíduo.

¹³⁷ MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, p. 302.

ordenações e as leis¹³⁸ aliadas à *virtù* de um governante servem então como medidas profiláticas para evitar a corrupção¹³⁹.

A solução então é o respeito às leis e às instituições, ordinariamente, por parte daqueles que detêm autoridade, evitando corromper o povo (corrupção da matéria).¹⁴⁰ Contudo, a lei, por si só, não é suficiente para conter a corrupção. A boa moral é necessária para que as leis sejam respeitadas assim como a própria lei é necessária para a manutenção da boa moral. Os homens maus são aqueles que não obedecem mais aos bons costumes de outrora, corrompendo qualquer lei. A corrupção impede até que as melhores leis sejam seguidas. Somente se, por um acaso, levantar-se um homem capaz de impor a obediência de todos às leis, a corrupção terá fim. Note-se que *virtù* e fortuna são os polos entre os quais se desenrola a ação política. Há um verdadeiro jogo entre esses elementos, mas Maquiavel tende a um desequilíbrio em favor da *virtù*.¹⁴¹

O espírito de igualdade também seria um dos pilares para afastar o povo da corrupção. Maquiavel menciona dois motivos ligados à igualdade, dando o exemplo da Alemanha, considerada um país incorrupto.¹⁴² Sob a lente realista do autor, pode-se interpretar essa desigualdade nos âmbitos moral¹⁴³, em um sentido mais valorativo do tema, bem como os aspectos político e econômico.

¹³⁸ “Essas reformas precisam ser fortalecidas pela vida virtuosa de alguém que concorra corajosamente para a sua execução” (Ib., p. 302). Exemplos de Maquiavel são as instituições como os tribunos da plebe, os censores e execuções periódicas (não devem ultrapassar 10 anos) dos traidores da pátria. (ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: *Corrupção: ensaios e críticas* AVRITZER, Leonardo et al. (org.). 2. Ed. Editora UFMG, 2012, p. 48, p. 37).

¹³⁹ ADVERSE, Helton, p. 37.

¹⁴⁰ Ib., p. 302. Foi assim que de fato ocorreu quando Roma foi recuperada aos gauleses: apressou-se de restabelecer suas instituições, puniu-se os Fábios que teriam infringido o direito das gentes, levando-se tão longe o reconhecimento das virtudes e da magnanimidade de Camilo, que o Senado e o povo colocaram em suas mãos o governo da República romana.

¹⁴¹ MOREIRA, Marçílio Marques. *O pensamento político de Maquiavel*, in *O príncipe*. Editora UNB, 1980, p.14.

¹⁴² Um deles seria o fato de que não haviam mantido relação com os seus vizinhos: França, Espanha e Itália, contentando-se com os seus próprios bens, víveres e a lã que produzia, não se contaminando, assim, com costumes daqueles que considerou como a corruptela do mundo. A outra razão é a de que as Repúblicas que se mantiveram democráticas e incorruptas não admitiam que qualquer de seus cidadãos tivessem tratamento desigual. Todos deveriam ser iguais, impedindo-se que vivessem como nobres evitando-se a aristocracia ociosa, ao ponto de que aqueles que assim quisessem proceder, vivendo de renda de suas propriedades prodigamente, sem que tivessem ocupação alguma como a agricultura ou qualquer outro negócio, fossem eliminados como “sementes da corrupção e causa de todos os escândalos” (MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, p. 109-110).

¹⁴³ Popock lhe atribui ao aspecto moral como sendo o único gerador da desigualdade, como também o único capaz de retardar ou impedir a corrupção (POCOCK, J. G. *El momento maquiavélico*. 2. Ed. Traducción de Marta Vásquez-Pimentel y Eloy García. Madrid. Tecnos, 2008, p. 203).

Noutro sentido, se a República depende de ações virtuosas por parte de seu corpo político, “[...] para as instituições se tornarem estáveis não deve haver preocupação com a natureza ou com as paixões que os homens possam carregar consigo”.¹⁴⁴ Assim não está mais em jogo a virtude na forma cultuada pelos gregos, pois a República deve estar apta a lidar com as contingências. O fator de estabilidade das instituições está contido nos valores que orientam e controlam a ação política tanto de governantes quanto de governados. As instituições devem ser capazes de conter a ambição dos ricos e impedir que os poderosos se utilizem dos postos públicos em benefício próprio. Para isso devem manter-se bem ordenadas e repelir a prática da corrupção adaptando-se aos tempos, pois, se o tempo avilta os bons costumes, as ordenações devem acompanhar essa evolução transformando-se e adequando-se de forma que os princípios básicos de uma sociedade sejam preservados, seguindo como norte para a criação e interpretação das leis. Para que os instrumentos ou remédios anticorrupção sejam efetivos é necessário que o povo participe da vida republicana, institucionalizando-se os conflitos entre os homens, tendo em vista o bem comum.

Pode-se extrair, pois, que: na cidade a matéria é constituída pelos cidadãos; a forma, pelas leis e instituições; os métodos, pelas regras e procedimentos para selecionar magistrados e elaborar leis.¹⁴⁵

Maquiavel reflete sobre a corrupção com base na República, propondo-se à compreensão de suas causas e ao diagnóstico do fenômeno à luz de realidade, no âmbito de uma verdadeira sociologia política, bem como busca os meios de seu combate e superação, com um contributo permeado por critérios axiológicos que possam reformar e transformar as instituições. Esses remédios são de naturezas diversas tendo em vista a dimensão mais ou menos ampla da corrupção: natural e inevitável a qualquer regime ou corpo vivo. Os homens são por natureza perversos e inconstantes, propensos a quebrar as regras em todas as oportunidades visando ao seu próprio lucro, portanto, toda a forma de governo também tem uma tendência natural para a corrupção. Mesmo que se lute contra essa natureza egoísta, a corrupção não pode ser eliminada

¹⁴⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. p. 64.

¹⁴⁵ Mesmo testemunhando presentes e promessas como meios frequentes a corromper os indivíduos e concordando que um governo corrupto está envolto em costumes corruptos, apercebe-se que sua concepção sobre a corrupção é essencialmente institucional, focando-se nos métodos e regras que permite aos cidadãos exercerem o domínio. A corrupção não começa na matéria (povo), mesmo que não ignore a natureza corrupta a mover os indivíduos, mas principalmente na forma, o que restringe o interesse individual; e nos métodos, os procedimentos pelos quais os governantes são selecionados.

por completo, por isso é uma ameaça constante que deve ser evitada por meio de medidas extraordinárias.¹⁴⁶

Maquiavel enxerga a República como uma organização política ligada à estrutura socioeconômica da sociedade, a liberdade republicana exigiria que os cidadãos vivessem em igualdade relativa em uma correspondência baseada no trabalho individual e na frugalidade. Teoricamente, boas leis fundamentais forjam bons cidadãos por estabelecer limites, direitos e deveres apropriados, também devem ser estabelecidos métodos para manutenção da constituição onde a virtude, de igual forma está estabelecida.

As concepções de Maquiavel, marcadas pelo realismo, foram referências para o surgimento de uma verdadeira epistemologia na teoria política, no intuito de se reativarem as virtudes do corpo político. Vivenciou a República florentina, que se utilizou de redes de clientelas assentadas no poder do dinheiro e no oferecimento de propinas, quando os cargos públicos eram comprados mediante recursos expressivos. A falta de virtudes do corpo político deu lugar à apatia gerando a corrupção da República.¹⁴⁷ As boas leis, no entanto, podem promover a virtude cívica, mas as leis más ou a sua perversão podem fomentar a corrupção. Mas, somente boas leis não bastam, há necessidade de criação de métodos que regulem a criação do direito e o exercício do poder, bem como os procedimentos que permitam o equilíbrio institucional entre a elite e o povo são decisivas para que a República não se torne oligárquica e corrupta. Também se faz necessário estabelecer a alocação do poder político e da gestão governamental com procedimentos adequados a uma boa regulação, visando ao equilíbrio e à não dominação.¹⁴⁸

Aqui há uma crítica que pode ser transportada para a atualidade, relacionada aos veículos de corrupção presentes nos sistemas representativos liberais: eleições e liberdade de expressão. Ele descreve, com base em Roma, como a corrupção que deriva da desigualdade política sabota a ordem constitucional: a criação das magistraturas e o processo legislativo. O povo romano só concedia o consulado e as principais magistraturas da República aos que as postulavam. Qualquer tribuno ou outro cidadão podia propor uma lei visando ao bem comum.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Id., Ib.

¹⁴⁷ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. p. 64 e 66.

¹⁴⁸ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOWqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 30.01.2021.

¹⁴⁹ MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, p. 76. As instituições e as leis, com o tempo, tiveram de ser renovadas, pois não mais se adaptavam a um povo corrompido. Essa mudança pode

Quando os cidadãos se corromperam, as instituições ficaram sujeitas a vários inconvenientes: as magistraturas passaram a ser postuladas pelos mais poderosos, de modo que os cidadãos mais virtuosos, porém, sem recursos, não mais se apresentavam como candidatos e os homens de bem foram excluídos de todos os cargos; só os homens poderosos passaram a propor leis, não no interesse da liberdade, mas, em seu próprio interesse, bem como, por temor, ninguém ousava falar contra esses projetos.¹⁵⁰

Para Maquiavel a hegemonia dos grandes dominando os cidadãos, com o consentimento destes, embora forçado, cria, por seus atos e palavras uma narrativa de sua visão de mundo constatando-se que a matéria é corrompida e as instituições e as leis não são suficientes para manter a liberdade. Quando as desigualdades socioeconômicas permeiam o processo político e as leis são aprovadas para o interesse de poucos em meio a uma complacência generalizada, a corrupção transforma a República em um governo tirânico. A corrupção gradual da República transformada em oligarquia com o consentimento das instituições e das leis.¹⁵¹

Maquiavel analisa, portanto, os problemas da Itália de seu tempo e procura acontecimentos e sequências de eventos da Roma republicana para confirmar algumas de suas convicções acerca da política da época, ainda dividida em cidades-estados, e sobre as curas para os males que lhes acometiam, no intuito de unificação italiana e do engrandecimento de seu poderio. Pode ser considerado um observador democrata incompreendido que analisa objetivamente o momento histórico pelo qual atravessava o mundo de sua época, mas denota-se o seu elitismo: não se preocupou especificamente em diferenciar as esferas pública e privada.¹⁵² Porém, sua contribuição para a evolução do pensamento político é relevante.

Em geral, a teoria republicana renascentista retoma o tema da corrupção, colocando-o no âmago da discussão sobre política a partir das tradições romanas e o lança sobre a moral da comunidade. São enunciados que mais tarde serão retomados e revigorados em vários marcos teóricos sobre a corrupção e suas diretrizes de combate, incidindo globalmente até à atualidade.

ser feita de dois modos: reformando todas ao mesmo tempo ou gradualmente, à medida que se percebe seus inconvenientes (Ib., p. 77).

¹⁵⁰ MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, p. 76.

¹⁵¹ VERGARA, Camila. *Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistematica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 30.01.2021.

¹⁵² GARCIA, Maria Cristina. *Corrupção e perversidade do estado e da ordem mundial*. EDICON, 2006, p. 14.

3.2 A corrupção sob a ótica contratualista

A partir do século XVI, o pensamento filosófico reintroduz o debate ético, na tentativa de restabelecer uma ordem política boa e justa, mediante um concerto prévio entre os seus participantes. A natureza humana é focada como um verdadeiro princípio ontológico, vetor de uma nova conjuntura criadora de deveres e obrigações comuns a todas as pessoas para correção de suas intenções e condutas na ordem civil.

3.2.1 Thomas Hobbes

O pensamento de Hobbes¹⁵³ é construído contra a corrupção do corpo político, restando claro que sua preocupação é que esse corpo político não se degrade, morra, se corrompa.¹⁵⁴ O Estado e as leis preservam a vida humana. Hobbes descreve um ser humano mau por natureza e que deve ser controlado¹⁵⁵ por meio de uma espécie de medo institucionalizado que lhe seria imposto. Os súditos devem obediência ao soberano que detém todo o poder, justamente para que se possa instalar uma paz necessária entre os seres humanos, os quais devem ser reduzidos à impotência. Para que essa paz pudesse ser instituída haveria a necessidade da intervenção de um poder absoluto, coercitivo e punitivo – soberano - visando a conter a natureza humana egoísta.¹⁵⁶ Refere-se ao conceito de soberania, uma de suas maiores contribuições.

Para Hobbes a ética é estabelecida pelo e no Estado, ou seja, o soberano estabelece o que seria o comportamento ético para o seu povo. Preceitua um certo relativismo moral em que a avaliação sobre a ética circunscrever-se-ia ao próprio indivíduo. Assim, tudo aquilo que não contrariasse o estabelecido pelo Estado seria permitido, podendo-se incluir até mesmo o

¹⁵³. O inglês Thomas Hobbes (1588-1679), seguindo os passos de Maquiavel, defende a necessidade de que o Estado impere com o poder absoluto sobre a igreja e sobre a totalidade dos indivíduos.

¹⁵⁴ Diz-se que há dois sentidos de corrupção com os quais se lida: o clássico que vem da antiguidade, residindo na ideia da corrupção dos corpos, nesse caso dos corpos políticos; sua degradação pela corrupção dos costumes e, em especial, pelo efeminamento (RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: *Corrupção: ensaios e críticas* AVRITZER, Leonardo et al. (org.). 2. Ed. Editora UFMG, 2012, p. 48).

¹⁵⁵ Freado em suas paixões e vícios, tendo em vista sua natureza violenta e destruidora.

¹⁵⁶ LIMONGI, Maria Isabel. *Hobbes*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.: 2002, p. 08.

comportamento corrupto. Rememore-se que a lei natural é derivada da razão humana, considerada um artifício, uma invenção. A política em Hobbes tem por finalidade superar a inviabilidade de uma vida de paz fundada exclusivamente em princípios morais anteriores à sociedade. Isso porque mesmo que a razão humana possa indicar que certos comportamentos são virtuosos, não são obrigatórios se não foram instituídos pelo Estado por meio da lei.

Torna-se necessário o estabelecimento de regras por meio de lei para que a harmonia e a estabilidade sejam estabelecidas, regulando esse ambiente de competição e desafio permanentes. É a incerteza gerada pela expressão hibernológica “guerra de todos contra todos”.¹⁵⁷ Somente o Estado, ao instaurar o espaço jurídico, cria as condições que possibilitam a vida pacífica, o que não ocorre no estado natural. Sem um ordenamento jurídico, os indivíduos não agiriam de acordo com a moral, não cumpririam com as suas obrigações, pois não teriam estímulos para fazê-lo. O Leviatã deixa de ser o monstro atemorizador para assumir a função de estabelecer condições de vida e ética em sociedade. O Estado institui um ambiente em que somente se admite agir de acordo com um código de normas a orientar os comportamentos humanos diretamente relacionada aos valores morais construídos socialmente.

Hobbes se preocupa com a decadência do Estado¹⁵⁸ que, na sua ótica, é uma entidade distinta tanto do soberano quanto do povo que lhe transferia direitos. A corrupção é do povo e se dá quando as pessoas renunciam ao interesse público em prol de seu interesse privado. Alguém retorna ao seu direito de natureza tornando os homens culpados pela corrupção. Ao não respeitarem o soberano, deixam de lado qualquer ética partilhada mediante contrato, colaborando para a corrupção política simplesmente porque os valores comuns dão lugar à ganância, e discórdia.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Tradução para a expressão: *bellum omnia omnes*.

¹⁵⁸ A corrupção vem da disseminação de falsas doutrinas que levem os súditos a desobedecer ou a obedecer a falsos senhores. O que fere de morte o Estado é o clero, em primeiro lugar; os deputados que alegam serem os representantes do povo, como se o soberano não o fosse; e os comerciantes que querem uma liberdade absoluta par vender e comprar (RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: *Corrupção: ensaios e críticas* AVRITZER, Leonardo et al. (org.). 2. Ed. Editora UFMG, 2012, p. 51). Hobbes pode ser considerado o autor do conceito moderno de Estado, pois, desenvolve as ideias que compõem esse conceito: soberania do Estado, controle da economia pelo Estado, o Estado representa o povo e age em nome dele (LIMONGI, Maria Isabel. Hobbes. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 07).

¹⁵⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Teoria política da corrupção*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003, p. 49.

Não aborda a corrupção moderna, em especial, porque um governante não teria como roubar de si mesmo. Em sua lente a corrupção ocorre quando os valores partilhados pela comunidade são aviltados pelo interesse particular, o que demonstra uma quebra da estabilidade de uma ordem instituída, colocando em causa a paz que deve reinar na relação entre os homens, afinal, seria uma quebra do acordo. Sua preocupação é com a “corrupção dos Estados no sentido de sua decadência, como faria um antigo, mas sem qualquer alusão a costumes decadentes, e não lhe faz sentido a corrupção dos modernos, porque não teria o governante como roubar a si mesmo”.¹⁶⁰

Hodiernamente não se compreende o patrimônio público como uma composição de costumes da sociedade que lhe confere orgulho e identidade, mas, sobretudo, é a moeda que está em seu erário. Desviar de qualquer forma ou apropriar-se desses valores é corrupção.¹⁶¹

Apesar disso, sua leitura, a *contrario sensu*, demonstra algumas condições para que a corrupção que hoje se verifica figure como temática relevante: há de se diferenciar nitidamente o público e o privado; a mortalidade dos governos e dos partidos hegemônicos, eletivos e temporários deve ser prevista e desejável, contrastando com a mortalidade dos Estados, países e povos que deve ser evitada.¹⁶² A ideia de Hobbes é estabelecer um vínculo entre as pessoas e o Estado, garantidor da pacificação das relações humanas, evitando uma guerra de todos contra todos. Corrupção seria toda forma de violação a esse vínculo, ou seja, a corrupção se constitui principalmente na degradação do corpo político, causada pelos privados.

3.2.2 John Locke

John Locke, pensador inglês que se filia ao denominado contratualismo também trabalha com a noção de soberania do povo, mas em sentido peculiar. A soberania do povo seria apta a combater ou enfraquecer o ímpeto natural voltado à corrupção, estabelecendo o poder político por intermédio de um contrato social. O estado de natureza significava que as pessoas conviviam

¹⁶⁰ RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo et al. (org.). 2. Ed. Editora UFMG, 2012, p. 53.

¹⁶¹ Id. Ib.

¹⁶² Id., Ib.

em um estado pré-social, de perfeita harmonia e relativa paz. Um estado em que os homens são completamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entendam. A limitação seria o direito natural, sem depender da vontade de quem quer que seja, tampouco, pedir autorização. Imperaria a igualdade onde a reciprocidade determina todo o poder e competência. Ninguém possui mais do que os outros.¹⁶³ Os direitos de propriedade, vida, liberdade são resguardados por meio da instituição de uma sociedade política e o consentimento livre dos homens em relação à mesma é que dará a preservação da propriedade e dos bens comuns a todos os indivíduos.

Para Locke, a corrupção se configura justamente na renúncia por parte da sociedade política dos valores estabelecidos consensualmente, favorecendo o interesse privado em detrimento do interesse público.¹⁶⁴ Seria a morte para o corpo político, fazendo com que o governo civil descumpra a função para a qual foi estabelecido. Seria um retrocesso na medida em que os homens renunciam aos valores da comunidade tornando a lei ineficaz, fazendo retornar ao estado de guerra onde o homem mais forte exerce o seu poder.¹⁶⁵

Por isso, a necessidade de um contrato social onde todos devem obedecer às leis e as instituições participantes do poder político que terão a incumbência de executar, interpretar e fazer cumprir as leis que valham para todos, de forma justa, concreta e impessoal. Além disso, as culturas cívicas devem ser semeadas e enrobustecidas para que não se instale a corrupção.

Locke acreditava que, mesmo assim, o Estado estaria sujeito à corrupção, pois era formado por seres humanos. Para ele o poder executivo poderia facilmente se corromper e não corresponder à confiança que o povo lhe confiou, pois teria deixado de cumprir a lei que ele próprio criou e deve executar. Denunciava uma tentação demasiada grande do executivo de usar os recursos e poder para comprar o apoio dos representantes do povo.¹⁶⁶ Nesse contexto, era defensor da liberdade de interferência dos indivíduos, caso o bem comum estivesse em perigo iminente, quando os integrantes da sociedade, ofendidos por aqueles que representam o Estado, poderiam praticar a sua autodefesa.

¹⁶³ LOCKE, John. *Segundo tratado de governo*. São Paulo: LeBooks: 2018, p. 63. Arquivo Kindle.

¹⁶⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Teoria, p. 52.

¹⁶⁵ Id., Ib.

¹⁶⁶ LOCKE, John. *Segundo tratado de governo*. São Paulo: LeBooks: 2018, p. 96.

3.2.3 Jean Jacques Rousseau

Rousseau¹⁶⁷, um dos mais famosos pensadores do pensamento denominado enciclopedista, viveu o seu primeiro momento decisivo, quando, em um concurso pela Academia de Dijon, apresentou o Discurso sobre as ciências e as artes, criticando-as e as responsabilizando pela corrupção da humanidade. Inicia-se sua trajetória de crítica ao modelo social vigente à época.¹⁶⁸ Defende o homem natural, puro, íntegro, inocente, com vida simples, sem extravagâncias e sua defesa do homem natural se pauta na ideia de que o ser humano nasce bom, mas é corrompido pela sociedade. Ao ser instituída, a sociedade leva à decadência do ser humano: na sociedade o homem tornou-se mal, agressivo, vaidoso e individualista. Seria inevitável uma derrocada moral, extinguindo-se a virtude e rompendo a igualdade entre as pessoas a partir do momento em que as coisas começam a ganhar importância pelo seu valor comercial. Quando tudo se transforma em mercadoria colocada à venda. Nesse diapasão, tudo na natureza original é maculada dando lugar à evolução do mal moral e dos desvirtuamentos que assolam a sociedade. O luxo é o responsável pela dissolução da paz entre os homens em uma sociedade na qual o importante é enriquecer a qualquer preço.¹⁶⁹

Para ele a sociedade é a fonte da corrupção. Adotou o entendimento de que o homem vivia em uma situação pré-social -estado de natureza - com sua inerente liberdade e igualdade. A partir do momento em que o homem cercou sua propriedade e a reivindicou para si, cria-se a sociedade girando em torno de interesses privados. E na sociedade o homem se corrompe. A propriedade, que para Locke era um direito de natureza, também é uma das mercadorias colocadas à venda e é a causa da corrupção dos homens, tendo em conta que a sociedade envolve uma associação de pessoas com interesses privados, onde cada um age para a manutenção da própria existência¹⁷⁰ e acúmulo de bens materiais.

¹⁶⁷ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), cidadão de Genebra estabelecido na França (Temática Barsa. Rio de Janeiro: Barsa Planeta, 2006, 9 v.: il, p. 120).

¹⁶⁸ Enciclopédia Delta Universal. Rio de Janeiro: Delta, 1987, p. 7060.

¹⁶⁹ ESPÍNDOLA, Arlei de. Jean-Jacques Rousseau: ciência, progresso, e corrupção moral. *Argumentos: Revista de filosofia*. Universidade Federal do Ceará – Programa de pós-graduação em filosofia. Fortaleza. Ano 4, n.º 8, jul./dez 2012, p. 97-98.

¹⁷⁰ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Teoria política da corrupção*, p. 54.

Ao contrário da tese religiosa inculcada no medievo de que o homem é um ser decaído por natureza, fraco e maculado originalmente, por isso, corrupto e perverso, pretende demonstrar que não existe pecado original e que a corrupção é própria da sociedade. Não aceita a condição presente do homem e seu destino incontornável e, ao mesmo tempo quer mostrar a responsabilidade da sociedade e não do ser humano individualizado pelas mazelas sociais. Além disso, abre-se a ideia de reforma social responsabilizando-se as instituições políticas como tomada de consciência acerca da necessidade de sua transformação em uma sociedade mais justa e digna moldando o contrato social.¹⁷¹

Uma sociedade fora desses padrões de satisfatoriedade e justiça é arrostada por um poder soberano, capaz de se impor aos indivíduos, não pela força das armas, mas pela força da lei, calcada em valores éticos partilhados por todos. O contrato é a expressão da vontade geral para garantir os direitos da coletividade. Quando o governo não administra segundo o conjunto de leis definido pela vontade geral, usurpa o poder, restringindo o Estado. Quando isso ocorre, há outro Estado formado unicamente pelos membros do governo, rompendo-se o pacto social. O abuso da soberania resulta em anarquia, dividindo o corpo político que deixa de ter uma única autoridade para obedecer, perdendo a unidade. Surge uma séria de supostos príncipes e magistrados que passam a abusar do poder de soberania em benefício de interesses privados.¹⁷²

Aqui se caracteriza a corrupção: os valores da coletividade cedem espaço a interesses privados. Por isso, a instituição Estado deve estar fincada nos valores da comunidade, assegurando a efetividade e eficácia da lei. Esta é a condição estabelecida consensualmente para que os indivíduos obedeçam a vontade geral instituidora da soberania materializada no Estado e no governo.¹⁷³ Quando há cisão entre o Estado e a República, a corrupção é sinônimo da restrição daquele, em um contexto no qual o governo já não administra conforme um conjunto de leis definido consensualmente, usurpando poder soberano e agindo arbitrariamente.¹⁷⁴

As virtudes do corpo político deixam de ser respeitadas, aviltando a vontade geral: “A corrupção da República é sinônimo da degeneração dos valores da comunidade, os quais dão

¹⁷¹ ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. *Corrupção: ensaios e críticas*. (org.) AVRITZER, Leonardo et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 57.

¹⁷² FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Teoria política da corrupção*, p. 57.

¹⁷³ Id., ib.

¹⁷⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*, p. 78.

origem à avidez dos homens em seu estado natural”.¹⁷⁵ Seria um modo de vida que envolve toda a sociedade: a corrupção como compra e venda da liberdade, expressão que pode sofrer variações em épocas e locais distintos. Inclui-se a tradicional apropriação indébita do patrimônio público, passível de compra e venda no sentido literal e que assume importância econômica, passando a ser entendida como uma situação muito comum, o que por sua vez, exige que seja enfrentada à luz da reforma social.¹⁷⁶

Para os contratualistas, de forma geral, quando os homens violam a lei, decorrente do contrato estabelecido consensualmente por todos, ocorre a corrupção.

3.3 *Pensamento político moderno e corrupção*

Durante o iluminismo os métodos de experimentação científica surgidos no século XVII acabam servindo de estandar para todos os segmentos do conhecimento e da atividade humana.

Essa verdadeira revolução do saber iniciada no renascimento precedeu a revolução industrial que se iniciou no século XVIII.¹⁷⁷ A economia, por exemplo, agora se transforma em ciência econômica, compreendida como uma ciência explicativa das causas gerais das quais depende o bem-estar da sociedade e não somente como uma técnica que visa a acumulação de riquezas.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Id., ib.

¹⁷⁶ ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. *Corrupção: ensaios e críticas*. (org.) AVRITZER, Leonardo et al. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 60.

¹⁷⁷ A matemática e a astronomia cedem espaço à química, eletricidade e magnetismo. A natureza é vista sob a lente do mecanismo newtoniano é equiparada a uma máquina, ainda sob uma estrutura estática, porém, sujeita às leis da evolução.

¹⁷⁸ Iniciava-se a construção da economia moderna, ressaltando-se que a liberdade e a propriedade eram fundamentos pelos quais a atividade econômica deveria regular-se, sem desconsiderar o princípio básico do liberalismo defendido por um dos fundadores da ciência econômica: Adam Smith. Em especial, os economistas fisiocratas preconizavam o livre-câmbio e a necessidade de o governo interferir o menos possível na vida econômica (*laissez-faire*), defendido também por Adam Smith (1723-1790) na obra *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* de 1776.

Nesse contexto, nasce uma concepção natural, sustentada em juízos empíricos capaz de fazer derivar princípios normativos e alterar a história política.¹⁷⁹ Ocorre separação entre a moral e a lei, inovando-se conceitualmente no que se refere à corrupção, desvinculando o fenômeno do problema moral das virtudes. A modernidade passa a exigir uma nova moral no âmbito político marcada pelo seu crescente pluralismo.

Montesquieu tenta amalgamar a antiguidade clássica e o renascentismo nos moldes da modernidade.¹⁸⁰ Pensa em uma transição de estado absoluto para a democracia bem antes da democracia se generalizar nas sociedades ocidentais. A obra de Montesquieu é relevante para se pensar a política e o fenômeno da corrupção contemporânea.¹⁸¹ Tentou construir um modelo ideal normativo a partir do qual buscou suas fontes éticas e morais para a política. Sob o viés normativo, idealizou uma classificação de formas de governo que, embora apresentasse paralelos com a tradicional classificação aristotélica, se propunha a uma atualização com maior rigor científico, típico do iluminismo, que se apoiava no estudo sistemático das leis, na observação dos fenômenos reais e na experiência. Cada forma de governo dependeria, para sua existência e manutenção, do respeito a princípios norteadores. Para a Monarquia: honra; Despotismo: medo; República: virtude cívica ou política, onde o povo detém o poder soberano.¹⁸² Na República exige-se a presença da virtude tanto por parte dos governantes quanto por parte dos governados.¹⁸³

No aspecto da corrupção e da vivência política, ele vislumbrou determinadas situações para além de sua época, embasado nos registros da época clássica e situações que se reproduziriam no futuro. O seu conceito de virtude, ligado à corrupção da sociedade e da

¹⁷⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 67.

¹⁸⁰ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 68.

¹⁸¹ Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu, nome pelo qual ficou mais conhecido (18/01/1689 — 10/02/1755), foi um político, filósofo e escritor francês. Pensador de muita importância para se refletir sobre política a partir do século XVIII, destacando-se, entre outros temas, o seu entendimento sobre a corrupção da democracia e a forma de restaurar a virtude cívica. Os pensadores do século XIX ainda recorriam muito ao pensamento desse autor, porém, a partir do pensamento socialista, de Marx, por exemplo, combateu-se a importância dos pensadores do século XVIII. No século XX, quando o pensamento inovador chegou à conclusão de que todo pensamento anterior era nulo, tudo se consolidou e muitos perderam a noção da relevância de Montesquieu, assim como os demais pensadores que lhes foram contemporâneos.

¹⁸² O povo deve escolher os seus governantes por meio do voto para que possam exercer por intermédio da lei aquilo que o povo não pode realizar.

¹⁸³ MONTESQUIEU. Do espírito das leis. Tradução de Heitor Afonso de Gusmão Sobrinho, 2020, Livro, capítulo III e IV, p. 96-98. Kindle *version*. Montesquieu usa o termo República par designar o governo republicano que pode ter a forma de democracia (popular) ou aristocracia.

democracia na República, bem como sua compreensão sobre essas categorias continuam sendo importantes para a evolução do pensamento contemporâneo.

A noção de virtude na República compreende o amor à pátria que redundando no amor à igualdade, ou seja, algo muito simples: amor pela República! Como sentimento e não uma série de conhecimentos. Não se trata de virtude cristã nem virtude moral, mas virtude política.¹⁸⁴ A virtude política ou ação virtuosa em sociedade está ligada à capacidade do ser humano em colocar os seus interesses pessoais em um grau ligeiramente inferior aos interesses coletivos, aí residindo a sua flexibilidade: considerar que esses interesses comunitários seriam superiores ao interesse individual e viver essa tensão respeitando os interesses coletivos tanto na vida de relação quanto na vida pública.¹⁸⁵

A corrupção emerge quando a virtude desaparece. O indivíduo passa a colocar os seus interesses pessoais acima do interesse coletivo como único referencial básico a nortear sua conduta, rompendo esse ciclo virtuoso. Nessa perspectiva, o ser humano perde o elo com o todo e se corrompe.¹⁸⁶ Para ele em um governo popular há necessidade de virtude, pois, na República quem manda executar as leis também a elas está submetido e poderá sentir o seu peso. Já no governo monárquico não seria necessária muita probidade ou virtuosidade, pois a força da lei tudo regulamenta ou contém.¹⁸⁷ A falta de virtude no governo monárquico não é um indicativo da presença de corrupção.

Aliás, essa necessidade de que os cidadãos e governantes sejam virtuosos faz com que a República seja uma forma de governo que não condiz com os tempos modernos. Seria muito frágil à medida que exigiria que todos os cidadãos fossem virtuosos e que devotassem os seus espíritos ao bem da comunidade.¹⁸⁸ Os efeitos da corrupção nas diversas instâncias

¹⁸⁴ Id., Ib. Mesmo que entenda que a honra é mola que move a monarquia, isso não quer dizer que a virtude não tenha de estar presente nesta forma de governo, pouco importa que as virtudes morais ou cristãs não estejam excluídas da monarquia ou a própria virtude política, pois a honra deve existir na república, embora a virtude política seja a sua mola. A virtude política existe na monarquia, embora a honra seja a sua mola.

¹⁸⁵ NETO, Edgard Leite Ferreira. *Montesquieu e nós: Precisamos falar sobre Montesquieu*. Atualizado em 28.05.2018. Disponível em: <https://www.edgardleite.com/post/montesquieu-e-n%C3%B3s>. Acesso em: 18.09.2020.

¹⁸⁶ NETO, Edgard Leite Ferreira. *Montesquieu e nós: Precisamos falar sobre Montesquieu*. Atualizado em 28.05.2018. Disponível em: <https://www.edgardleite.com/post/montesquieu-e-n%C3%B3s>. Acesso em: 18.09.2020.

¹⁸⁷ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Tradução de Heitor Afonso de Gusmão Sobrinho, 2020, p. 96.

¹⁸⁸ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*, p. 70.

governamentais seriam, em grande parte, oriundos dessa tendência dos seres humanos de colocarem seus interesses pessoais acima dos coletivos.

Mesmo que Montesquieu ainda tomasse a República romana como paradigma para a modernidade em ascensão, ele rompe com a tradição aristotélica e do republicanismo para considerar que a solução para os problemas da política não pode depender da virtude ou educação cívica.¹⁸⁹ É por intermédio da lei que se pode corrigir a imoralidade dos interesses. Aqui se verifica a separação entre moral e política, passando ao direito a função da enunciação dos valores.¹⁹⁰

Sente-se a sua preocupação com a corrupção quando ele aborda as formas democráticas de governo. Montesquieu não havia testemunhado uma expansão mundial das formas de democracia representativa. Democracia era uma experiência em parte ligada a certas práticas inglesas, mas muito baseada nos textos e narrativas clássicas da Grécia e de Roma, onde a democracia tinha tido alguma realização prática em uma República. O que ele afirmava é que nas democracias a corrupção do governante é fatal para o sistema porque o governante corrupto, não virtuoso, coloca os seus interesses acima do interesse público, não estabelecendo limites entre o que é público e o que é privado.¹⁹¹ Após o estudo e observação sobre a constituição da Inglaterra, uma Monarquia, demonstra como a separação dos poderes serviu para frear o apetite dos ingleses num verdadeiro *checks and balances*.¹⁹²

Cuidando-se de República de caráter democrática, ela “[...] é corrompida quando as virtudes cívicas dão lugar aos interesses privados – o cidadão não quer mais obedecer à autoridade legítima do Estado, mas, sim às suas próprias convicções – o que resulta na desordem”.¹⁹³ Esse é um dos grandes perigos da expansão da democracia porque, nesse caso, o da liberdade extrema, a lei deixa de ser uma forma de contenção ou mediação as liberdades e a autonomia das pessoas. Com isso rompem-se os elos virtuosos que deveriam tornar a sociedade coesa. A liberdade

¹⁸⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*, p. 70. No contexto do Espírito das Leis, se verifica um ciclo de crescimento populacional, do comércio e diversificação de riquezas, ensejando um processo de cisão da sociedade em classes sociais, tudo redundando na impossibilidade de se manter as virtudes cívicas em virtude da falta de igualdade que tal situação proporciona

¹⁹⁰ *Ib.*, p. 71-72.

¹⁹¹ NETO, Edgard Leite Ferreira. *Montesquieu e nós: Precisamos falar sobre Montesquieu*.

¹⁹² MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, Capítulo VI, p. 216-226.

¹⁹³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. p. 74.

extrema corrompe a sociedade e o efeito da corrupção na democracia é a sua condução ao despotismo.¹⁹⁴

Sabendo o quanto difícil é de se esperar que todos os governantes e governados sejam virtuosos, vislumbrando que a falta de virtude do governante acaba por se generalizar na sociedade, Montesquieu engendra um sistema de tripartição de funções do poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.¹⁹⁵ A divisão das funções de poder daria independência a cada esfera de atuação ao mesmo tempo que criava freios que o regime despótico não possui. A liberdade regrada por leis.¹⁹⁶

No Estado monárquico¹⁹⁷ ou despótico¹⁹⁸, o governante pode oferecer recompensas aos seus súditos como dinheiro e honrarias. Mas, em uma República, onde o governo é exercido por alguém do povo, os indivíduos não devem buscar benefícios pessoais. A sua maior vantagem é ser governado com probidade. Isso é incentivado por meio do exemplo, gerando a confiança do povo naquele que o governa. Entretanto, a desgraça do povo ocorre quando aqueles em quem confia, ocultando a própria corrupção e ambição, buscam corrompê-lo, proclamando a grandeza do povo para que a sua própria corrupção por ele não seja vista, “[...] para que não se perceba sua avareza, elogiam incessantemente a do povo”.¹⁹⁹ Chega a mencionar que a corrupção aumentará entre os corruptores e entre os que já estão corrompidos e não se deverá espantar se votos forem comprados a dinheiro²⁰⁰ o que devasta o povo e destrói o Estado. As leis começam a ser subvertidas ou ignoradas para que se consigam vantagens pessoais e “[...] num governo popular, quando as leis não mais são executadas, e como isso só pode ser consequência da corrupção da

¹⁹⁴ Ib. Num estado despótico não há leis fundamentais, nem mesmo repositório de leis. Se não a religião, são os costumes que aí se veneram no lugar das leis. O único homem que o exerce o faz exercer por um só. O braço do príncipe, sempre levantado, tudo regulamenta (MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, p. 94-96).

¹⁹⁵ Pelo legislativo, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga querelas dos indivíduos. Chamaremos a este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado (MONTESQUIEU, *Do espírito das leis*, p. 215-216).

¹⁹⁶ MONTESQUIEU, *Do espírito das leis*, p. 179.

¹⁹⁷ A corrupção ocorre quando o próprio monarca desconhece a própria autoridade ou a eleva acima das leis. A responsabilidade é toda desse governante.

¹⁹⁸ Aliás, no Estado despótico, desprovido de leis e sob o império da violência, a corrupção é a regra.

¹⁹⁹ MONTESQUIEU, *Do espírito das leis*, p. 177.

²⁰⁰ Id., ib. Alusão a uma prática muito atual no Brasil.

República, o Estado já está perdido”.²⁰¹ Destaca que uma vez corrompida, não há outra forma de salvar a República dos seus males crescentes a não ser por meio da remoção da corrupção e da restauração dos princípios perdidos.

A corrupção passa a ser tida como uma forma de uso arbitrário de poder, transpondo a característica de um mal natural, no plano moral, para o poder político a ser modelado de acordo com a tutela jurídica, no plano formal das normas. O princípio do interesse e a criação e fortalecimento das instituições passam a moderar e evitar a corrupção do corpo político.²⁰² Aponta mais para os aspectos formais no plano jurídico do que para os aspectos morais presentes na esfera pública, confundindo-se corrupção com ilegalidade, prescindindo da ideia de que se trata de um problema de vícios ligados ao político.²⁰³ Aqui se observa uma virada conceitual importante, calcada em uma releitura aproximativa da corrupção ligada às características de putrefação de uma ordem social, intimamente ligada à ideia da própria arbitrariedade. A partir disso o pensamento moderno inicia a preocupação com o estabelecimento de instituições capazes de controlar a corrupção no plano político, com o problema do espírito público, das leis e do controle da arbitrariedade e ilegalidade.

Outro pensador, Espinosa, filósofo racionalista²⁰⁴, destacou-se por expor livremente suas concepções religiosas de que há um Deus antropomórfico que age como um déspota. Isso desagradou os líderes religiosos de sua época, o que o levou a ser punido com o *cherém*, equivalente hebraico da excomunhão.²⁰⁵ Mesmo assim, expôs seu pensamento político em duas obras, onde trata do tema corrupção. No Tratado Teológico-político em 1672 expõe que Estado é corrompido e o governo se guia pela violência do soberano limitando e impedindo a liberdade dos cidadãos, refreando os espíritos e as línguas por meio das forças militares e policiais em uma tentativa de controlar os pensamentos por meio da ideologia. No Tratado Político em 1677, a corrupção está ligada à má qualidade das instituições políticas que se tornam incapazes de

²⁰¹ *Ib.*, p. 96.

²⁰² FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. p. 76.

²⁰³ *Ib.*, p. 77;

²⁰⁴ Mas que não comungava do mesmo racionalismo cartesiano.

²⁰⁵ Espinosa – vida e obra. *Razão inadequada*. Disponível em: <https://razaoinadequada.com/filosofos/espinosa/>. Acesso em: 25.08.220.

proporcionar segurança aos cidadãos e permitir que os *privatus* (particulares) se apoderem das leis para colocar o direito a serviço de seu próprio interesse.²⁰⁶

Para que esse Estado possa durar, seus assuntos devem ser geridos corretamente, de tal maneira que aqueles que o administram, quer se conduzam pela razão, pelo afeto, não sejam induzidos pela má-fé ou um agir desonesto.²⁰⁷ A segurança é uma virtude do Estado, sedimentada pela qualidade das instituições.

Espinosa busca remédios contra os vícios do tirano e da plebe sediciosa, examinando os já propostos à época e os afastando por serem incapazes de sanar a corrupção, reconhecendo que não há remédio algum; a instituição política é imanente dela própria, desenvolvendo, através dos tempos, efeitos que nela mesma estavam contidos. Neste eito, a corrupção já estaria presente desde o primeiro momento de instituição do Estado.²⁰⁸

As instituições devem ser potencialmente fortes para impedir que os privados se apossessem ou utilizem leis para o seu interesse pessoal, caso contrário, estarão fadadas à destruição e à revolução.²⁰⁹ Denota-se a preocupação com o vigor das instituições que deveriam usar de seu poder para barrar atos de corrupção sob pena de caírem em descrédito.

A seu tempo, Hume²¹⁰ parte de uma sociedade mínima em uma narrativa influenciada também pela natureza humana e não uma socialidade zero, sem experiência e sem hábito. Infere o significado de corrupção como um fenômeno que faz a fusão indevida do ‘meu’ com o ‘nosso’, nos termos da definição tradicional do termo: a apropriação privada do bem público.²¹¹ Dentro do processo de socialização, Hume vislumbra a emergência de instituições governamentais constituídas por governantes e servidores e o bem público, entes distintos das pessoas privadas e

²⁰⁶ CHAUI, Marilena. Espinosa. *Corrupção: ensaios e críticas*. (org.) AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). 2. ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 39.

²⁰⁷ ESPINOSA, Baruch. *Tratado político*. Martins Fontes: São Paulo, 2009

²⁰⁸ CHAUI, Marilena. Espinosa. *Corrupção: ensaios e críticas*. (org.) AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). 2. ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 46.

²⁰⁹ *Ib.*, p. 46.

²¹⁰ David Hume, nascido em Edimburgo (1711 – 1776), na Escócia tornou-se célebre por seu empirismo radical e seu ceticismo filosófico. Influenciado por Locke e Berkeley, influenciou Kant em sua filosofia analítica e sobre a fenomenologia (Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/David_Hume. Acesso em: 30.09.2020).

²¹¹ ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. *Corrupção: ensaios e críticas*. (org.) AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). 2. ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 57-58.

dos bens privados. Na transgressão das fronteiras recíprocas e limítrofes entre o bem público e o bem privado é que se encontra a corrupção.

Além de reformas incidentes sobre as instituições já existentes, há necessidade de novas instituições que novamente se emaranharão até que ocorra uma especialização formal, instituindo-se o governo e a separação entre o público e o privado, construindo-se uma nova infraestrutura, gerando melhor visibilidade para os participantes da sociedade dos limites entre o individual e o coletivo. Essa sobreposição de instituições evoluirá na forma governamental de controle mútuo, constituindo-se em um verdadeiro balanço constitucional indefinidamente, alienando-se a coordenação social para as mãos do governo. Isso tudo faria parte de um processo de socialização que teria reflexos de vários matizes promovendo a lenta superação da barbárie em prol da civilização, mesmo com custos, amplamente vantajosa.²¹²

Os modernos, inclusive Hume, entendem que os juízos morais não estão assentados nas virtudes, mas nas necessidades e interesses que passam a ser o substrato material das leis, admitindo que as leis são fundadas em recompensas e punições de acordo com os objetos a que se referem.²¹³ Esse interesse, moldado pela simpatia do corpo político, bloqueia as paixões e os vícios, oferecendo a confiança necessária no controle da conduta dos homens. A corrupção é conceituada e concebida por intermédio de uma ordem instituída, incluindo a sua compreensão, não somente no seu aspecto político, mas também econômico.²¹⁴ Moral e lei são cindidos, tendo em vista um emaranhado de valores que vinculam a noção de legitimidade política, embasada agora em previsões legais de autoridade e poder. As leis elaboram uma estrutura institucional com o propósito de acomodar e atender a valores e aos variados interesses representados na esfera pública, moderando-os.

²¹² *Ib.*, p. 60.

²¹³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*, p. 78-79.

²¹⁴ *Ib.*, p. 80-81.

CAPÍTULO II - REFERENCIAIS TEÓRICOS SOBRE A CORRUPÇÃO

Nos prolegômenos do iluminismo, Maquiavel já estabelecera uma nova forma de se conceber a política, formulando uma teoria que influenciou desde os pensadores que lhe sucederam até os dias atuais. A ideia maquiaveliana é pioneira para a concepção da separação entre a política e o campo da ética ou moralidade do indivíduo, fazendo nascer discussões acerca da diferença entre corrupção política e corrupção moral, separando, por conseguinte essas duas esferas. Essa forma de pensar é um dos marcos do pensamento político que se seguiu, passando pela pós-modernidade até a atualidade, importante para distinguir-se entre o público e o privado.

Com base nos excertos relacionados aos vários pensadores mencionados nos capítulos anteriores, pode-se extrair algumas maneiras de se pensar a corrupção: uma leitura coloquial, com viés moralista, focada na decadência das virtudes humanas a gerar consequências nefastas para a sociedade; como um fenômeno resultante das regras próprias do mundo cultural, econômico, social e político, no sentido de se realizar uma desvinculação imediata com a moralidade individual. Nesse aspecto, a corrupção política estará ligada à fraqueza das leis, desconfiança nas instituições políticas e à falta de preocupação em relação à coisa pública, visão muito mais ajustada à explicação dos fenômenos de corrupção em si do que a visão moralista, com a finalidade de melhor compreender o fenômeno, suas causas e as possibilidades de enfrentamento. Há uma diluição do fenômeno que deve ser tratado no cenário em que acontece.²¹⁵

A revolução francesa que se inicia com a assembleia nacional constituinte francesa e a invasão da prisão da Bastilha em 1789, em Paris simbolicamente decreta o fim do *ancien régime*. Inspirou reformas e instituições em vários países, não se limitando ao continente europeu, inclusive no que se relaciona com a independência de várias colônias, entre elas, o Brasil.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, elaborada pelos representantes do povo francês, em seu preâmbulo, menciona que “[...] a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos Governos”.²¹⁶

²¹⁵ SCHILING. Op. cit., p. 72.

²¹⁶ Disponível em:<<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>>. Acesso em: 07 ago 2023.

Os ideais iluministas acabaram por ensejar transformações políticas e econômicas, sob o argumento da liberdade, igualdade e fraternidade. Sepulta definitivamente o regime feudal em benefício do capitalismo, fator crucial para a eclosão da Idade Contemporânea.

Eclode uma série de fatores e valores a redundar na nítida separação entre a sociedade e o Estado afluindo a natureza antiestatal dos direitos de liberdade, com rematado desvelo pelas correntes do pensamento liberal de teor clássico.²¹⁷ O capitalismo consolida-se com a Revolução Francesa e Industrial, colocando-se como sistema social dominante.²¹⁸

É uma época em que se expandem as sociedades comerciais, o imperialismo, ondas migratórias, fazendo surgir a sociedade de massa²¹⁹ e os argumentos de distinção entre os vícios da época e os vícios do homem, utilizados pelos corruptos. A corrupção, na ótica capitalista decorre da não observância desse sistema social e econômico. A corrupção infringe os direitos individuais e a fraude é uma violação clara à liberdade e à propriedade. Na modernidade, os juízos morais não se assentam mais sobre a virtude, mas nas necessidades, tendo em vista a primazia da produção e dos interesses sobre a política. Os interesses moralizam os desejos, criando-se mecanismos de controle sobre a ação individual.²²⁰

O fenômeno da corrupção e sua concepção atrelam-se à economia política, fazendo com que a preocupação do Estado se volte mais à ordenação do modo de produção e as necessidades materiais e concretas. O controle da corrupção perde a substância política e passa a ser visto sob a lente econômica.

As análises econômicas e políticas deixam de lado a ética pessoal. O senso ético relacionado aos costumes já não importa mais, a corrupção é considerada em seu aspecto econômico, estreitamente vinculado ao erário e o relacionamento do público com o setor privado.

Essa diluição faz com que a conceituação da corrupção varie, dependente da perspectiva do observador e fatores ligados a tempo, lugar, valores e normas pressupostas, impondo

²¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 582.

²¹⁸ BERAS, Cesar. *A revolução francesa de 1848: o desenvolvimento do capitalismo e as cartas de Sebastião Ribeiro de Almeida*, p. 73.

²¹⁹ Com a política dos cercamentos aplicadas à agricultura, forçou-se a migração da população camponesa para a cidade – formadores da classe operária – e a institucionalização do direito de propriedade, base principal para o pleno desenvolvimento do capitalismo industrial inglês (IGLÉSIAS, Francisco. *A Revolução Industrial*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 40-41).

²²⁰ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 79-81.

problemas teóricos e metodológicos complexos, o que obriga o estudioso a um maior esforço de conceituação para afastar os riscos do anacronismo.²²¹ Essa complexidade temática dificulta a busca de uma resposta completa e adequada a todas as vertentes do conhecimento, mas, sim, faz com que se vislumbrem várias perspectivas e nuances conceituais a se projetarem sobre um mesmo objeto, multidimensional por excelência.

Várias indagações de ordem cultural, social, política, jurídica, econômica e comunicativa são importantes para o desenvolvimento de uma análise do complexo fenômeno da corrupção. Mas, o ponto de partida é compreender o que é corrupção.²²²

Mesmo nos restritos limites deste trabalho, pode-se rememorar a experiência dos mais antigos com o tema, por isso uma abordagem histórica inicial, não exaustiva, se revela útil. Esse aspecto multifacetado dificulta, sobremaneira, tanto uma conceituação quanto a idealização ou formatação de uma teoria geral sobre a corrupção, pois cada ramo de conhecimento procura explorar o fenômeno sob a ótica de seu interesse científico.

Pensando-se a corrupção no mundo contemporâneo, em especial a partir do século XX, metodologias ligadas às ciências econômicas e sociais oferecem uma compreensão descomprometida com as percepções sensacionalistas da comunicação de massa²²³, cada um à sua maneira, identificando causas e consequências da corrupção, moldando ações de governos, organizações e indivíduos. Interessante, portanto, abordar ao menos as três das principais teorias formuladas sobre a corrupção: teoria da modernização, teoria da cultura política e a teoria do neoinstitucionalismo.

²²¹ ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Autêntica Editora: Belo Horizonte, 2017, p. 19.

²²² Outras indagações são importantes: Onde se localiza? Qual é a sua função? É um mal? Com ela se relaciona com a economia, com o Estado, com as leis? Qual é o custo social da corrupção? Quem é a vítima? (SCHILLING, Flávia, p. 44).

²²³ GOMES, José Vitor Lemes. *A corrupção em perspectivas teóricas*. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFJF v. 5, n. 1 e 2 jan/dez. 2010, p. 21.

1 Teoria da modernização

Em especial, do segundo pós-guerra em diante a política internacional evoluiu adotando alguns paradigmas de organização social naquilo que se denominou de modernidade capitalista. Adotando um critério estrutural-funcionalista, a teoria da modernização parte do conceito de sociedade entendida como um sistema constituído por múltiplas partes, cada qual exercendo a sua função dentro de um sistema geral e se relacionando entre si no modo *input-output*, à semelhança de um grande computador a processar informações.²²⁴

Há uma ligação entre as opções dos agentes sociais e a busca a um fim racionalmente formulado e a, partir daí, atos comunicacionais persuasivos, instrumentos de convencimento dos participantes.²²⁵ A isso denomina influência²²⁶, elo entre a comunidade societária e a política.²²⁷ Uma ordem social estável depende do reconhecimento comum de um sistema integrado em que os sujeitos desempenham papel instrumental e de regulação interna que depende, por sua vez, de um sistema de valores em comum. Seria o resultado, não de uma ordem normativa externa imposta aos agentes, mas o resultado das múltiplas interações desses agentes nos vários subsistemas a informar o estabelecimento de uma ordem normativa. Essa relação entre a sociedade e a política forma, igualmente, um sistema de legitimação em que a responsabilidade pelo funcionamento é oferecida pela política enquanto os valores oferecem a legitimação da autoridade de acordo com as opções da sociedade.

Entretanto, esse modelo de interação entre os subsistemas só é passível de aplicação em sociedades que já atingiram um patamar em que é possível identificar perfeitamente todos os subsistemas sociais, o que somente seria possível em sociedades que já atingiram a modernidade.

²²⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros, 2005, p. 129.

²²⁵ PARSONS, Talcott. *The structure of social action*. New York: Free Press, 1949.

²²⁶ FILGUEIRAS, Fernando Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação legislativa*. Brasília a. 41 n. 164 out/dez. 2004, p. 133. Parsons chama a atenção para o fato de que o grau de influência da comunidade societária sobre a política é diretamente proporcional ao grau de organização daquela – que se dá por meio da presença de uma vida associativa ampla que resolve os problemas da ação coletiva. A influência demanda, então, da estrutura normativa e procedimental do sistema social a liberdade de associação e de voto, que amplia as formas de solidariedade entre os indivíduos, que se expressa por meio da confiança interpessoal e da confiança que estes têm nas instituições do sistema.

²²⁷ *Ib.*, p. 132.

A modernização exigiria uma certa ruptura nos subsistemas, pois envolveria a mudança desses valores comunitários básicos sustentados por Parsons, associada exatamente ao seu nível de cultura, implicando na aceitação de novos estândares a serem aceitos gradativamente por esses diversos grupos de pessoas que formam os subsistemas sociais.²²⁸ Assim, o comportamento que era aceito e legitimado pelas normas tradicionais pode tornar-se inaceitável e corrupto sob o ponto de vista da modernidade²²⁹ ou vice-versa.

Há uma grande diferença entre os baixos níveis de percepção da corrupção verificáveis nas sociedades ditas modernas e desenvolvidas em contraste com os altos níveis de corrupção que podem ser creditados à falta de modernização, em especial, às diferenças encontradas em países pertencentes à Ásia, África e América Latina, reflexo da falta de desenvolvimento político e de modernização.²³⁰ Em 1990, constatou-se que 75% da variação do índice de corrupção explicava-se por fatores culturais, assegurando que a convivência de valores culturais tradicionais com as iniciativas de modernização do Estado seria um fator a desencadear a corrupção.²³¹ Ademais, seria possível, ainda, associar a corrupção à falta de reformas estatais que promovam os princípios da honestidade, probidade, universalidade e mérito com os problemas causados pela corrupção, assinalando-se a cultura como um dos obstáculos para se levar adiante essas reformas, em que se verifica baixo índice de desenvolvimento e evolução cultural, há maior dificuldade em se introduzir princípios e valores desejados para que as instituições funcionem adequadamente.

O mau funcionamento das instituições causava instabilidade pela circunstância de que elas ainda eram pouco coesas e de difícil adaptação às mudanças, sujeitando-se, portanto, à captura, facilmente, devido à burocracia do Estado.²³² Em alguns momentos específicos, os casos

²²⁸ Implica a aceitação gradativa pelos grupos que integram a sociedade de normas universalistas e baseada no desempenho, o aparecimento de lealdades e identificações de indivíduos e grupos com a não-estado, a disseminação do pressuposto de que todos os cidadãos possuem direitos iguais perante o Estado e obrigações iguais para com este (HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975, p. 73).

²²⁹ WEBER, Max. *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. Quem inova pioneiramente é Weber mencionando os fatores culturais em sua obra onde se preocupou com a explicação das diferenças entre o desenvolvimento industrial dos países protestantes e o resto do mundo que as teria levado a tornarem-se sociedades modernas e desenvolvidas.

²³⁰ HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975, p. 73.

²³¹ ZABALLOS, Philipps A. *Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia um enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional em América Latina*. *Polítai: Revista de Ciencia Política*, Año 9, Segundo semestre, N. 17, 2018, p. 181.

²³² GOMES, José Vitor Lemes. Op. cit., p. 22.

de corrupção tendem a ser mais intensos. Mesmo os Estados Unidos da América, no século XIX, vivenciaram um período de corrupção mais acentuada do que os séculos XVIII e XX.²³³

A corrupção seria inerente a todo processo de modernização que, ao inovar, impulsiona a elaboração de normas comportamentais, subliminarmente conflitantes com os modelos praticados nas sociedades mais tradicionais. Seria identificada em todo processo de modernização, sendo tanto maior quanto maior for a intensidade da necessidade de transformação social, onde as práticas sociais e econômicas de vanguarda nem sempre são digeridas com facilidade.²³⁴

A modernização, longe de levar ao desenvolvimento político poderia gerar decadência política.²³⁵ Huntington defendia que uma teoria da decadência seria mais apta para compreensão das sociedades em mudança. Seu foco principal não é a democracia, mas, ele orienta o diálogo para o eixo da estabilidade, onde a democracia poderia sedimentar-se como consequência indissociável: propunha o fortalecimento das instituições e da ordem política. Essas sociedades em mudança estariam em meio a um processo de decadência política e o desenvolvimento era incerto.²³⁶ Identificam-se duas características para a diferenciação entre desenvolvimento político e modernização: desenvolvimento econômico está intimamente conectado com algum aspecto da modernização da sociedade como um todo; seria necessária uma série de critérios para medir o desenvolvimento político já que a modernização é um processo amplo e complexo. Por consequência, essa diferenciação permitiria a obtenção de um conceito mais preciso e universal, tornando possível utilizá-lo na investigação de qualquer tipo de civilização, libertando-se de uma vinculação com o ocidente ou com o modelo estadunidense, aplicando-se aos processos, então em curso, na Ásia, África e América Latina.²³⁷ O conceito possibilitaria a compreensão dessas

²³³ HUNTINGTON, Samuel. Op. cit., p. 72.

²³⁴ GOMES, José Vitor Lemes. Op. cit., p. 22.

²³⁵ Id., Ib.

²³⁶ Mesmo que a obra de Huntington não possa representar o pensamento de seu tempo, ele teceu importantes considerações que tornam possível a compreensão sobre a diferença entre desenvolvimento político e modernização.

²³⁷ HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975, p. 17. “[...] A instabilidade política na Ásia, África e América Latina decorre precisamente do insucesso em preencher essa condição: a igualdade de participação política está crescendo muito mais rapidamente do que a arte da associação. As mudanças social e econômica – urbanização, aumento da alfabetização e da educação, industrialização e expansão dos meios de massa – estendem a consciência política, multiplicam as demandas políticas e ampliam a participação política. Essas mudanças minam as fontes tradicionais de autoridade política e as instituições políticas tradicionais; complicam imensamente os problemas de se criar bases de associação política e novas instituições políticas que combinem legitimidade e eficiência”.

essas regiões do mundo, já que nelas a modernização seria uma realidade²³⁸, enquanto o desenvolvimento político não refletiria nem de longe a sua realidade marcada por violência, golpes e corrupção.²³⁹ A teoria da modernização sofre, portanto, uma influência culturalista.²⁴⁰

Outro aspecto que merece relevo, sob a ótica da teoria da modernização é a de que a riqueza poderia servir como propulsor da capacidade econômica e, indiretamente, da ação política, indicando que a forma de corrupção de cada sociedade é aferida a depender da facilidade de acesso a um cargo de poder ou pelo fato de que o poderio econômico seja utilizado, em muitos casos, para a obtenção de poder político. É o que se verifica em países em que as pessoas mais bem-sucedidas economicamente tornam-se bem-sucedidas também eleitoralmente, pois, investem nas corridas eleitorais com grande poderio econômico para que o próprio agente econômico ou algum candidato que o represente obtenha êxito. Ou seja, esses novos grupos sociais ascendem à arena política, criando-se um ambiente onde comportamentos corruptos acabam se tornando a regra. A ausência de instituições políticas eficazes para intermediar a relação entre o público e o privado por intermédio da aplicação de sanções a esses comportamentos desviantes, instiga a prática da corrupção.²⁴¹

Mesmo em países que já alcançaram a modernidade, a política (não o desenvolvimento político) pode ser o caminho para a riqueza. Todas essas relações podem estar comprometidas com atos de corrupção.²⁴²

A modernização estimularia a corrupção pelas mudanças que produz, quando implica na expansão da autoridade governamental e a multiplicação de atividades que passam a sujeitar-se ao seu controle: a multiplicação das leis teria o efeito de multiplicação das possibilidades de

²³⁸ “O uso de variáveis da modernização para medir o suposto desenvolvimento político desses países gera uma falsa sensação de que eles estão progredindo e, até mesmo, que isso seria inevitável; na realidade, as sociedades em mudança estão em meio à decadência política” (MELLO, Natália Nóbrega. *O desenvolvimento político em Huntington e Fukuyama*. Lua Nova. São Paulo, 80:97-105, 2010, p. 102).

²³⁹ MELLO, Natália Nóbrega. *O desenvolvimento político em Huntington e Fukuyama*. Lua Nova. São Paulo, 80:97-105, 2010, p. 102.

²⁴⁰ Id., *Ib.* Entre os fatores que favorecem as mudanças, as crenças, preferências e ideias podem exercer influência. A religião protestante transformou as culturas anglo-saxônicas aliadas se tornando paradigmas de desenvolvimento econômico e probidade ²⁴⁰ porque detinham o poder de influência capaz de proporcionar a alteração das forças sociais. O fator religioso na atualidade tende a perder peso em favor do Estado e os meios de comunicação, os quais podem ser apontados como os principais criadores de normas sociais, tanto formais quanto informais.

²⁴¹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros, *Revista legislativa*, p. 133.

²⁴² GOMES, José Vitor Lemes. 2010, p. 23.

corrupção a depender do apoio geral da população em relação a essas leis, da facilidade com que a lei possa ser violada impunemente e do lucro que se possa extrair desse conjunto. Nesse contexto, “[...] numa sociedade onde a corrupção esteja disseminada a aprovação de leis severas contra a corrupção serve apenas para multiplicar as oportunidades de corrupção”.²⁴³

Nos países em transição, a consagração de valores modernos por grupos ou classes de pessoas poderia assumir uma forma extrema fazendo com que os ideais de probidade, moralidade e seus corolários tornem exacerbadas as reações de indivíduos e grupos que passam a considerar como corruptas em suas sociedades, práticas que são aceitas como normais em sociedades mais modernas.²⁴⁴ A corrupção passa a relacionar-se com esse processo de mudança ou evolução social, desenhando-se um quadro no qual ela desempenha uma função, havendo, até mesmo, incentivo para que a corrupção se torne um elemento comum na política ou na Administração Pública, justamente porque as instituições ainda não funcionavam de forma adequada.

1.1 Grease the wells

Em uma ótica funcional, em especial nos países em fase de transição, chegou-se ao entendimento de que determinadas práticas, como o nepotismo e o suborno, serviriam de estímulo para o desenvolvimento político e, até mesmo da economia, com mais participação do povo nos negócios públicos e desenvolvimento de partidos políticos, proporcionando unidade e coesão até o ingresso em uma fase de desenvolvimento que poderá não acontecer. Por isso, a corrupção seria um canal normal de atividade política, fomentando o crescimento de partidos, incorporada a um mundo ético próprio, não se enxergando como uma situação patológica ou que mereça punição estatal.²⁴⁵ Ou seja, a corrupção seria normal e regular à grande maioria dos sistemas políticos e sociais, agindo em cada um deles de forma distinta, mas sempre presente. Sob esta vertente, observa-se uma despreocupação com a análise de causas e soluções, focando-se em ressaltar os efeitos e o papel da corrupção, ou seja, a sua função dentro do sistema. Essa análise funcional,

²⁴³ HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975, p. 75.

²⁴⁴ *Ib.*, p. 75.

²⁴⁵ BREI, Zani Andrade. *A corrupção: causas, consequências e soluções*. p. 105. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904. Acesso em 23 jan 2020.

nos meandros da teoria da modernização, afirma que nem sempre os resultados da corrupção seriam nefastos, podendo ser, em algumas circunstâncias, favoráveis ao interesse público. Aliás o interesse público poderia conviver e até requerer algumas dessas práticas. Nessa lente, a corrupção figura como subproduto da modernização e um estímulo ao processo de desenvolvimento.²⁴⁶ Uma estrutura pode apresentar deficiências funcionais em termos de falta de celeridade, oportunidades e acesso, burocratização excessiva, estagnação de mercado. A corrupção atuaria criando oportunidades, introduzindo novos valores, aumentando o movimento de recursos no mercado, passando a ser um meio alternativo a permitir maior participação de agrupamentos aliados do sistema político, podendo com ele se relacionar.²⁴⁷

Nye é um dos autores que analisa tanto os aspectos positivos quanto os negativos da corrupção. Desenvolveu uma análise dos processos de mudança social sob a ótica do custo/benefício, destacando seus aspectos funcionais e disfuncionais, chegando à conclusão de que a corrupção poderia ser benéfica ao desenvolvimento político e econômico em determinada medida: serviria de instrumento de formação de capital privado; superação das barreiras burocráticas e; integração de elites políticas e de capacidade governamental. Este raciocínio induz ao reconhecimento de que haveria benefício em se manter a corrupção, desde que de forma controlada a fim de se colocar os países na rota do desenvolvimento econômico e político. Pelo contrário, o descontrole acarretaria a decadência da legitimidade das instituições.²⁴⁸ O mesmo autor defende que a corrupção poderia tornar as relações entre a sociedade e o Estado menos impessoais, mas tal pensamento só poderia ser útil se fosse mantida sob controle. Até porque na transição poderia causar um entrelaçamento entre setores da sociedade, os mais conservadores e os considerados modernos, pois, o que pode ser integrativo para um grupo pode ser desintegrativo para outro.²⁴⁹

Huntington fornece algumas possíveis vantagens da corrupção: “A corrupção confere benefícios imediatos, específicos e concretos para grupos que poderiam estar completamente alienados da sociedade. Assim, a corrupção pode ser funcional para a manutenção do sistema político da mesma maneira que as reformas o são” e “a única coisa pior do que uma sociedade

²⁴⁶ Id., Ib.

²⁴⁷ HUNTINGTON, 1975, p. 82

²⁴⁸ NYE, Joseph. S. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. *American Political Science Review*. 61(2) AI7-27. 1967, p. 417-427.

²⁴⁹ “[...] what is integrative for one group may be disintegrative for another” (NYE, 1967, p. 420).

com uma burocracia rígida, supercentralizada e desonesta é uma burocracia superconcentrada e honesta”.²⁵⁰ Para autores como ele, a corrupção funciona como graxa nas engrenagens: “Uma sociedade tradicional desenvolvida pode ser melhorada – ou pelo menos modernizada – por um pouco de corrupção [...]”.²⁵¹

Nye admitiu em 1967 que “a corrupção, no fim das contas, provavelmente foi um fator positivo tanto para o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos quanto para o desenvolvimento econômico da Rússia”.²⁵² Entende, no entanto, que a análise dos custos da corrupção deve ser realizada no contexto do desenvolvimento de cada país, ou seja, seria considerada benéfica se o contexto político e social for favorável, no que diz respeito à “[...] tolerância cultural elevada e de grupos dominantes, a existência de segurança para membros de partidos opostos e a existência de mecanismos societais e institucionais de controle sobre o comportamento corrupto”, se não se observar esses fatores, resultará na instabilidade e em obstáculos para o desenvolvimento.²⁵³

Becquart-Leclerq afirma, na mesma linha de pensamento, apregoa que a corrupção funcionaria como graxa nas engrenagens, substituindo funcionalmente a participação direta no poder, ou seja, seria o cimento que une as elites e os partidos políticos afetando a eficácia do poder.²⁵⁴ Sob uma ótica radical, a corrupção poderia ser vista até como uma forma de melhoria para o servidor público, na forma de suplementação salarial, encorajando os mais capazes a permanecer no serviço público, tendo em vista as forças cooptativas de um denominado mercado externo.²⁵⁵

É a teoria da *grease the wells* destacada por Leff e Leys.²⁵⁶, sugerindo que a depender do ambiente institucional de determinado país, a corrupção poderia ter efeitos benéficos para a

²⁵⁰ HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1975, p. 82.

²⁵¹ *Ib.*, p. 83.

²⁵² NYE, Joseph, p. 417.

²⁵³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Revista legislativa*, p. 137.

²⁵⁴ BREI, p. 106.

²⁵⁵ *Ib.*, p. 106.

²⁵⁶ LEFF, N. H. *Economic development through bureaucratic corruption*. American behavioral scientist, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 8, n. 3, p. 8–14, 1964. LEYS, C. What is the problem about corruption? *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge Univ Press, v. 3, n. 2, p. 215–230, 1965.

eficiência da economia onde a presença estatal é indesejável devido à falta de estrutura institucional.

2 Teoria da cultura política

A teoria da cultura política²⁵⁷, considera a cultura como fator de análise para a compreensão do comportamento político. O foco é o sistema de crenças e significados políticos partilhados na perspectiva dos agentes sociais²⁵⁸, subtraindo-se o sentido genérico cultural de toda uma sociedade – crenças, atitudes e esquemas de ação – enfatizando-se o aspecto relacionado à cultura política.²⁵⁹ É uma abordagem focada na democracia norte-americana, caracterizada por muita disposição para participação política e ao associativismo, traduzindo-se no conceito de cultura jurídica.²⁶⁰

A preocupação com as causas possíveis da corrupção e o modo de redução fez com que se formassem dois grupos: os que situam as causas no nível individual e social²⁶¹, e outros que acreditam que ela se encontra no nível institucional. A primeira vertente afirma a existência de crenças na sociedade, a orientar as pessoas em seus julgamentos de atos políticos ou administrativos corruptos, acreditando que qualquer um em posição de poder irá utilizá-lo em proveito próprio, seu clã, sua família e grupos de interesse. Havendo clima de corrupção, todos aderem²⁶² em um processo de ação coletiva. É o chamado folclore da corrupção.²⁶³ A falta de confiança não se restringe aos próprios cidadãos do Estado, mas também no que diz respeito à organização social. Todavia, ao se caracterizar a corrupção como enraizada na natureza humana

²⁵⁷ ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

²⁵⁸ GOMES, José Vitor Lemes. Op. cit., p. 24.

²⁵⁹ Id., ib.

²⁶⁰ ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. Op. cit.

²⁶¹ MYRDAL, G. *Corruption, its causes and effects: an enquiry into the poverty of nations*. New York. Twentieth Century 1968, v. 2.

²⁶² BREI, Zani Andrade. *A corrupção: causas, consequências e soluções*. p. 107. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904. Acesso em 23jan 2020.

²⁶³ MYRDAL, G. *Corruption, its causes and effects: an enquiry into the poverty of nations*. New York. Twentieth Century 1968, v. 2.

ou ato individual isolado, há quem afirme que a corrupção sistemática seria, na verdade, tributária de padrões de desigualdade e falta de coesão social.²⁶⁴ Mais uma vez, a decadência causada pela corrupção estaria associada a sentimentos de desconfiança, deslealdade e falta de consideração entre os cidadãos, ligados à cultura jurídica de determinada sociedade.

O termo cultura política já foi conceituado como o “[...] conjunto de orientações e atitudes políticas compartilhadas pelos indivíduos de uma sociedade em relação ao sistema político e os papéis que os mesmos assumem enquanto atores políticos”.²⁶⁵ O que se conclui, com base nessa corrente de pensamento, é que haveria maior grau de estabilidade de um sistema político quanto maior fosse a congruência entre este e um nível de cultura política mais denso.

Almond e Verba sustentam que a cultura política teria grande influência sobre o funcionamento do sistema político de uma determinada sociedade. A ideia era verificar se havia convergência entre as práticas de socialização para a produção de cultura política e a construção de sistemas políticos mais estáveis, bem como o que seria necessário para o desenvolvimento de regimes democráticos. Ou seja, inferir dos comportamentos individuais um conteúdo de cultura democrática, observados empiricamente nas diversas sociedades ditas democráticas.²⁶⁶

Outro conceito relevante é o de capital social, ligado à habilidade individual de garantir benefícios coletivos por meio da associação em redes de estruturas sociais baseadas na confiança, normas sociais, hábitos, costumes, unindo uma série de entidades em prol da cidadania, sempre visando ao bem comum.²⁶⁷ O conceito de capital social já fora tratado por Tocqueville, para o qual o bom funcionamento da democracia na América estava ligado ao caráter associativista dos cidadãos americanos: “[...] os americanos de todas as idades, de todas as condições, de todos os

²⁶⁴ BREI, Zani Andrade, Op. cit., p. 107.

²⁶⁵ ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963, p. 12.

²⁶⁶ ALMOND e VERBA. Op. cit., p. 20. A escolha recaiu sobre cinco países, ditos democráticos: Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, Itália e México. Por intermédio de entrevistas e enquetes, analisou-se os contornos e problemáticas peculiares de cada sistema, com o objetivo de se descrever a história de vida política individual. Examinou-se as orientações políticas e comportamentos individuais como integrantes de um sistema social complexo, na tentativa de relacionar as atitudes dos atores políticos com a forma pela qual os sistemas políticos operam. Constatou-se a existência de uma estreita relação entre a cultura política e o funcionamento dos sistemas políticos subjacentes como elo entre as orientações e atitudes políticas individuais em uma dimensão micropolítica e as próprias estruturas políticas, a dimensão macropolítica.

²⁶⁷ Neste sentido: COLEMAN, J. S. *Social Capital in the Creation of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, v. 94, supplement, p. S95-S120, 1988; PUTNAN, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, p. 177-179, 1993; PORTES, A. *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 24, p. 1-24, 1998.

espíritos se unem sem cessar”, marcando as relações sociais com a característica de boa vontade, camaradagem, alteridade.²⁶⁸ O associativismo respaldado na confiança interpessoal, por sua vez, calcada em um sistema de valores ou normas não formais (reciprocidade, honestidade, altruísmo), a induzir e permitir aos membros de determinado grupo, categoria ou classe a cooperação entre si. Esse verdadeiro conjunto normativo que norteia e faz com que cada indivíduo reproduza a sua função na sociedade.²⁶⁹

Coleman, no âmbito sociológico, analisa o capital social sob o prisma funcional, não como uma entidade simples, mas por uma variedade de distintas entidades que possuem entre si duas características comuns: aspectos da estrutura social e aspectos que facilitam as ações entre os atores – sejam pessoas, sejam agentes corporativos – dentro da estrutura. É que entre duas ou mais comunidades com os mesmos recursos de capital humano e físico (material) o que as distingue é a existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos que mobilizarão os indivíduos para a ação coletiva. O capital social de determinada associação, grupo, categoria ou classe amplia sua capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação necessária para a otimização de recursos humanos e físicos.²⁷⁰

Para Bourdieu seria “[...] o agregado de recursos atuais e potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e inter reconhecimento”.²⁷¹ Observa-se seu esforço pela sistematização do conceito de capital social.

Para Fukuyama, o conceito de capital social é diretamente ligado à “[...] capacidade que decorre da prevalência de confiança em uma sociedade ou em certas partes dessa sociedade”.

²⁶⁸ WHITEHEAD, Michael Laurence. *Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 14(41), nov. 1999, p. 18.

²⁶⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *O problema da corrupção e a sociologia norte-americana*, p. 08. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/PCSA.pdf>. Acesso em 25 maio 2020.

²⁷⁰ O capital físico chega a ficar em segundo plano, pois o capital social é que possibilita o desenvolvimento de determinada “[...] um grupo dentro do qual existe grande fidelidade e confiança está hábil a realizar muito mais do que um grupo comparável sem fidelidade e confiança”. (Coleman, James S. *Social capital in the creation of human capital*. American Journal of Sociology, 94:95-120, 1988, p. 101).

²⁷¹ BOURDIEU, Pierre. *The forms of capital*. In: Richardson, J. G.(ed.). Handbook of theory and research for sociology of education. New York, Greenwood, 1985. p. 241-58 , p. 248.

Assim, o capital social pode estar incorporado no menor grupo social (a família), bem como no maior de todos os grupos, a nação, assim como nos grupos intermediários.²⁷²

Não há consenso sobre o conceito de capital social, aliás, uma das expressões mais difundidas nos estudos realizados pelas ciências sociais e políticas. Sua conceituação, em tese, se daria em torno da crença de que uma sociedade dotada de redes de confiança e solidariedade horizontais produz instituições mais sólidas, o que contribuiria para melhores condições na relação público-privado no sentido da boa governança.

Para Putnam²⁷³ o capital social refere-se a variados aspectos da organização social, “[...] como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” o que aumenta os benefícios de investimento em capital físico e humano. Neste ponto merece destaque a expressão comunidade cívica.

O trabalho realizado por Putnam propõe uma reflexão a partir da perspectiva já ligada ao institucionalismo histórico sobre o desempenho de algumas instituições e sua relação com a participação ou não de uma comunidade cívica, que pode apontar para a perpetuação de cultura política em relação às transformações institucionais. O autor realizou um estudo sobre o desenvolvimento das instituições políticas durante 20 anos na Itália, iniciando-se em 1970²⁷⁴, onde ressalta características da vida cívica e sua relação com a qualidade da democracia.²⁷⁵

Na sua tratativa sobre a história da Itália – mesmo que tenha se dado em apenas em um capítulo -, tentou explicar a performance superior do norte da Itália, como região dotada de padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, com cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, onde as relações políticas seriam, em tese, igualitárias e a estrutura social firmada

²⁷² FUKUYAMA, Francis. *Confiança: virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Tradução de Alberto Lopes. Rocco: Rio de Janeiro, 1996, p. 41.

²⁷³ PUTNAM, Robert. Op. cit., l. 5574.

²⁷⁴ As investigações se iniciam em 1970, analisando, no total, 20 regiões italianas, no momento de várias reformas institucionais, em especial, um momento de descentralização administrativa de Roma para vários governos regionais recém criados e eleitos. Empregando o método empírico, foram observadas e analisadas as mudanças e as experiências da reforma institucional na Itália, com o objetivo de validar duas hipóteses: 1- As instituições moldam a política; 2- As instituições são moldadas pela história.

²⁷⁵ PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência italiana moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

na confiança e colaboração. Pelo contrário, o Sul padeceria de uma política verticalmente estruturada, com a vida social marcada pela desconfiança.²⁷⁶

Considerando algumas variáveis importantes, a pesquisa constatou a ocorrência no norte da Itália de um associativismo e grau de informação elevados, confiança mútua entre as pessoas e nas instituições, valorização da igualdade com predomínio de relações horizontais, valorização da solidariedade e cooperação entre os membros da comunidade. Todas essas variáveis eram escassas no sul da Itália.²⁷⁷

Putnam²⁷⁸ ressalta que nas regiões mais cívicas o índice de confiança em seus concidadãos era maior, criando uma espécie de relação de mão dupla com a cooperação, um círculo vicioso a estabelecer um capital social. O conceito elaborado por Putnam relaciona as características das relações sociais com base na confiança, reciprocidade, organização horizontal, o que aumentaria a eficiência da sociedade, considerando-se um espectro organizacional de suas ações coletivas.

Esse melhor desempenho institucional estaria associado à existência de um capital social hipertrofiado, ligado à participação social mais efetiva (construído historicamente), redundando no surgimento de círculos viciosos com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo, com a consciência de favorecimento à igualdade e bem-estar social (coletivo) gerando, inevitavelmente a boa manutenção de instituições públicas eficazes e economia mais forte.

Visualiza-se um quadro de contraste social, cultural e cívico em um mesmo país. Em regiões cujas comunidades cívicas são mais fortes, estas são determinantes para se avaliar tanto o desenvolvimento econômico quanto um sistema político e institucional²⁷⁹ mais eficiente e

²⁷⁶ Ib., l. 3028. A vida pública é muito diferente nesses dois tipos de comunidade. Em uma região cívica, quando dois cidadãos se encontram na rua, provavelmente ambos já leram em casa o jornal daquele dia; em uma região menos cívica, quando duas pessoas se encontram, provavelmente nenhuma delas leu o jornal.

²⁷⁷ Id., Ib.

²⁷⁸ FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. *O capital social e a análise institucional e de políticas públicas*. RAP. Rio de Janeiro 36 (3): 375-98, maio/jun. 2002., p. 383. Realizou mais de 700 entrevistas com conselheiros regionais, três baterias de entrevistas com líderes comunitários (banqueiros, líderes rurais, prefeitos, jornalistas, líderes sindicais e empresariais) e seis sondagens eleitorais junto à população entre 1968 e 1988. Para criar um índice de desempenho institucional, estabeleceu 12 variáveis: estabilidade do gabinete; presteza orçamentária; serviços estatísticos e de informação; legislação reformadora; inovação legislativa; creches; clínicas familiares; instrumentos de política industrial; capacidade de efetuar gastos na agricultura; gastos com saneamento local; habitação e desenvolvimento urbano; sensibilidade da burocracia.

²⁷⁹ Em outro momento a teoria da institucionalização será abordada com mais vagar e profundidade. O que se quer, por ora, é enfatizar o capital social como caminho alternativo para o fortalecimento institucional.

eficaz. Quanto mais cívica a região, mais eficaz o governo. Como já mencionado, o baixo nível de desenvolvimento no sul da Itália estaria relacionado às diferenças culturais relativas à política.

Mais tarde, nos anos de 1990, vários teóricos do capital social, por intermédio de uma série de métodos quantitativos passam a tentar identificar modelos multivariados para apurar a correlação entre a cultura política e o desempenho das instituições de governo. Mesmo que se constate que o nível de corrupção é ligado ao regime político adotado, aliado ao nível de desenvolvimento econômico, algumas características culturais sempre poderão agregar-se a essas variáveis, contextualizando as interpretações macroeconômicas e macropolíticas da corrupção.

2.1 Cultura política e corrupção

Em se considerando uma situação em que a própria corrupção seria a consequência do maior ou menor grau de cultura cívica, poder-se-ia relacionar o assim nomeado capital social com a corrupção?

Nesse aspecto calha abordar a pesquisa levada a efeito por Power e Gonzalez²⁸⁰ consistente em um estudo comparado entre a corrupção e a cultura política, considerando as diferenças de incidência da corrupção em alguns países, de rara até a sistemática, países em desenvolvimento tendo menos incidentes do que em nações desenvolvidas.²⁸¹ A análise recaiu sobre os níveis de corrupção em vários países, pelos dados fornecidos pelas pesquisas conhecidas, *Corruption Perception Index* (CPI) realizada em 2000 pela ONG *International Transparency*²⁸²

²⁸⁰ POWER, Timothy J. GONZÁLEZ, Júlio. *Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial*. Revista de sociologia e política n.º 21: 51-69, NOV. 2003.

²⁸¹ *Ib.*, p. 52.

²⁸² O *Corruption Perception Index* é uma ‘pesquisa de pesquisas’ que mede a percepção do grau de corrupção, aferido por empresários, analistas de risco e o público em geral. À época da pesquisa, foram incluídos 90 países. O Índice de Percepção da Corrupção edição 2019 classificou 180 países e territórios pelos níveis percebidos de corrupção do setor público, de acordo com especialistas e empresários. A análise de 2019 mostra que a corrupção é mais difundida em países onde muito dinheiro pode fluir livremente em campanhas eleitorais e onde os governos ouvem apenas as vozes de indivíduos ricos ou bem conectados (<https://www.transparency.org/cpi2019>). A escala publicada varia entre 10 (altamente livre de corrupção) a 0 (altamente corrupto), mas os autores inverteram a pontuação de modo que os valores mais altos reflitam maiores níveis percebidos de corrupção. Como qualquer medida reputacional nas ciências sociais, o indicador de corrupção da TI tem pontos fortes e pontos fracos. No entanto, sua validade é bastante considerável (POWER, Timothy J. GONZÁLEZ, Júlio, 2003, p. 57).

e do *World Values Survey* (WVS).²⁸³ A pesquisa insere questionamentos relacionados a práticas corruptas mais difundidas e comuns em vários países do mundo em desenvolvimento, considerando-se o ocidente industrializado.

Parte-se de uma generalização que levanta três pontos: 1. a corrupção pode ser mais endêmica nos países pobres, não democráticos ou politicamente voláteis; 2. conduz ao questionamento sobre a potencialidade de que os atributos culturais poderiam de fato explicar ao menos uma parte da variação do nível de corrupção entre e dentro das regiões do mundo; 3. a corrupção pode ser atribuída a fatores sociais, econômicos e políticos identificáveis que podem ou não ser independentes da cultura, ou se a cultura interage com essas variáveis estruturais de uma maneira previsível.²⁸⁴

O estudo analisa as fontes potenciais de corrupção, discute-se a cultura política adotando uma abordagem ampla do conceito, para, em seguida, investigar os fatores estruturais como regime político e o nível de desenvolvimento econômico. Em termos conceituais, refere-se ao termo confiança como precursor de linhas de pesquisa sobre cultura política, tanto no que se refere à confiança nas instituições – *political support* – como confiança social, também conhecida como confiança interpessoal.²⁸⁵ Ou seja, a confiança é abordada em várias dimensões, em especial, nos termos conceituais de Putnam e Fukuyama, já mencionados alhures, como elemento crucial desse conceito mais amplo do capital social, redes e outras formas, que se conectam e permitem às pessoas trabalhar em conjunto mais efetivamente. Constata-se que a confiança, em uma simbiose com o capital social, seria responsável pelo desempenho superior de todas as instituições políticas e privadas e que quando os cidadãos não confiam no Estado para resolver disputas com justiça e eficiência, buscam alternativas como pagamento de suborno e outros comportamentos corruptos.²⁸⁶ O baixo nível de confiança entre as pessoas faz com que as expectativas dos

²⁸³ POWER, Timothy J. GONZÁLEZ, Júlio, 2003, p. 57. Os *World Values Surveys* foram considerados a melhor fonte de dados existentes sobre níveis de confiança interpessoal no mundo. A questão-padrão dos WVS é: “De modo geral, você diria que se pode confiar na maioria das pessoas ou que se deve ser muito cuidadoso no relacionamento com as pessoas?” Foram consideradas três ondas de pesquisas: A primeira onda dos WVS foi conduzida entre 1981-1984, a segunda entre 1990-1993 e a terceira entre 1995-1997, todas com base em amostras nacionais probabilísticas. Na terceira onda, os WVS foram expandidos para englobar 53 sociedades, que cobrem 70% da população mundial. Os WVS contêm questões sobre confiança interpessoal, percepções acerca da corrupção, tolerância a subornos e valores que facilitam um comportamento socialmente cooperativo ou “cívico”. As pesquisas foram coordenadas por Ronald Inglehart.

²⁸⁴ POWER, Timothy J. GONZÁLEZ, Júlio. *Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial*. Revista de sociologia e política n.º 21: 51-69, NOV. 2003, p. 52.

²⁸⁵ *Ib.*, p. 52.

²⁸⁶ POWER, Timothy J; GONZÁLEZ, Júlio. *Op. Cit.*, p. 53.

cidadãos, uns com os outros, sejam baixas e céticas, bem como as instituições passam a ser formais e desprovidas de respeito e eficácia. Quanto maior o nível de confiança interpessoal de uma sociedade, maior o compromisso com as normas e com o Estado de Direito, diminuindo o grau de corrupção na política.²⁸⁷

A correlação entre as percepções locais de corrupção (*World Values Survey*) e o índice de percepção sobre corrupção (*Corruption Perception Index*)²⁸⁸, inicialmente testa a hipótese de que cidadãos com orientações não cívicas são mais tolerantes às práticas corruptas tanto no ambiente público quanto no privado²⁸⁹. Entretanto, não anula outros fatores explicativos, considerando interações entre a cultura e outras variáveis econômicas e políticas. Realmente a hipótese de que a cultura tenha efeito sobre a corrupção deve admitir outras variáveis, evitando-se o determinismo cultural, vez que a cultura pode significar apenas uma fração de influência sobre o nível de corrupção. A pesquisa considera as interações entre desenvolvimento econômico, democracia, cultura e corrupção na tentativa de envolver uma maior variedade de interações tanto de natureza pessoal quanto institucional. O trabalho sugere que menores níveis de corrupção podem estar relacionados a fatores políticos e econômicos. O grau de desenvolvimento econômico *per capita* pode apresentar uma correlação extraordinária com os níveis de corrupção medido pelo *Corruption Perception Index*.²⁹⁰ Melhores salários no setor público criariam menor incentivo para o envolvimento em práticas corruptas. O desenvolvimento econômico, por outro lado, fomenta o alfabetismo, educação, a saúde, a ampliação de relações não personalizadas, proporcionando a maior visibilidade possível das ações praticadas o que aumenta as chances de apuração da corrupção governamental e não governamental e seu enfrentamento.

²⁸⁷ Id., Ib.

²⁸⁸ Mesmo sabendo que não equivale à corrupção real, reflete impressões gerais de ineficiência, má gestão administrativa, de uma sociedade civil enfraquecida, ou, ainda, choque cultural em vez de corrupção; pequenos escândalos podem ter maior alcance significativo ou simbólico a depender de quem realiza a análise.

²⁸⁹ A pesquisa em determinado ponto estabeleceu quatro cenários transformados em questionamentos: - requisitar benefícios do governo para os quais você não está habilitado; - evitar a tarifa nos transportes públicos; - sonegar impostos se você tiver a chance e; - comprar algo que você sabe que é roubado. Aliados a esses, uma questão que se afigurou mais relevante exatamente para medir o patamar de relação entre tolerância social e corrupção política foi: “[...] alguém aceitar suborno no exercício de suas obrigações”. Foi considerada como o melhor questionamento em relação aos outros que figuravam no *World Values Survey* e foi tratada separadamente no trabalho porque é a mais pertinente para a variável de interesse – corrupção - e como medida robusta de tolerância social à corrupção política.

²⁹⁰ A pesquisa encontrou um índice de 0,88, se comparados com o nível de desenvolvimento econômico, o que impacta negativamente os níveis de corrupção.

Havendo locais onde o nível de transparência é maior, a liberdade de imprensa e de associação permite uma maior exposição do comportamento corrupto. Seja nas corridas eleitorais, onde se escancaram as condutas de atuais gestores, seja no maior nível de *accountability*, essencial nas democracias, oportuniza-se tanto a punição quanto a premiação de agentes políticos, reelegendo-os ou não, podendo-se destitui-los dos cargos²⁹¹ ou afastá-los das corridas eleitorais por intermédio dos meios jurídicos e políticos existentes. Em suma, criam-se condições para que pessoas sejam retiradas da vida pública, lançando-se mão dos instrumentos repressivos legítimos para o enfrentamento da corrupção. É o que já ocorre em casos em que a *accountability* democrática funciona nas situações de escândalos de grande corrupção verificados em democracias consolidadas, mesmo com um nível de percepção de corrupção considerado baixo.

O estudo empírico do fenômeno da corrupção não é tarefa fácil, senão impossível. Seus determinantes se inter-relacionam de maneiras complexas. Podem alterar-se com uma constância imprevisível, posto que essas alterações podem ser geradas pelas variáveis subjacentes ao fenômeno e pela própria corrupção. Como é muito difícil de ser observada diretamente, resta confiar em pesquisas realizadas com as vítimas da corrupção, cuja precisão, por sua vez, é muito difícil de se avaliar.²⁹² Entretanto, a maior parte das instituições internacionais se orienta pelos chamados índices de percepção da corrupção e o que se observa é a uma tentativa bem-sucedida de se aliar elementos de percepção com dados mais objetivos²⁹³ a demonstrar da forma mais real possível que o desenvolvimento econômico e a institucionalização democrática exercem efeito

²⁹¹ POWER, Timothy J; GONZÁLEZ, Júlio, Op. cit., p.55.

²⁹² POWER, Timothy J; GONZÁLEZ, Júlio. Op. cit., p. 58. Um índice de percepção da corrupção é elaborado da seguinte forma: pergunta-se a determinadas pessoas sua opinião sobre o nível de corrupção em um determinado país. Essas pessoas são buscadas por meio da sua inserção na economia. Por exemplo, o da Transparência Internacional é elaborado por meio de questionários aplicados em empresários e analistas de diversos países, geralmente dirigentes de empresas internacionais, acerca da sua opinião sobre o grau de corrupção naquele país. O *Corruption Perception Index*, índice mais difundido no âmbito internacional tem um viés muito claro: orientação de ações de agentes econômicos transnacionais para tomada de decisões. Mas, não deixa de ser um parâmetro importante para medir o nível de corrupção dos países pesquisados. Para validação da pesquisa, ancoraram-se os índices da Transparência Internacional em dados válidos, confiáveis e comparáveis do WWS, confiando que o *Corruption Perception Index* não apresente excentricidades ou vieses de uma organização de pesquisa, nem especulações levianas de assinantes do *The Economist*, correspondendo em alto grau de opinião pública nos países envolvidos.

²⁹³ Variáveis utilizadas nos diversos cenários analisados, apontados como prováveis influências no fenômeno da corrupção: Variáveis culturais – confiança interpessoal, orientações não-cívicas, tolerância ao suborno, porcentagem protestante, porcentagem católica, porcentagem islâmica, mulheres em todos os níveis de governo; Condições econômicas e políticas – PIB per capita, desigualdade de renda, democracia política, liberdade de imprensa; Indicadores alternativos de corrupção – Percepção popular da corrupção – *World Values Survey* de 1995-1997.

na percepção de corrupção. Especificamente em relação às pesquisas sobre corrupção, será abordado em momento próprio neste trabalho.

Acrescente-se que “[...] a confiança tem um efeito negativo e altamente significativo sobre a variável dependente, mesmo quando controlamos o PIB per capita e as liberdades políticas.”²⁹⁴ A sociedade não é simplesmente o resultado da economia e da política.

O que se extrai é que há efeitos da cultura, detectáveis nas principais variáveis de percepção e nos índices e pesquisas utilizados: desenvolvimento econômico e democracia, destacando-se que fatores culturais, especialmente a confiança interpessoal, em regra, já podem ter se incorporado à própria cultura. Todavia, mesmo que não se considere decisiva para uma análise empírica, a cultura é capaz de fornecer um relevante elemento de interpretação relacionado ao fenômeno da corrupção, não havendo dúvidas de que quando incorporada ao conceito de capital social, deve ter um papel marcante nas investigações sobre democracia, desenvolvimento e tolerância à corrupção.

3 Teoria do neoinstitucionalismo

A discussão que atualmente se trava sobre sistemas de governo, mais especificamente sobre as ligações entre sistemas de governo e estabilidade constitucional, ecoa no pensamento político ocidental há dois milênios.²⁹⁵ Esse debate vem sendo travado pela ciência política em sua gênese, analisando a sociedade com base em suas instituições. Essa abordagem foi utilizada para compreender e explicar as relações e interações entre as pessoas, considerando tanto as instituições formais quanto as informais na vida em sociedade o que contribui para a compreensão do fenômeno da corrupção. O funcionamento e a efetividade das instituições tornaram mais

²⁹⁴ POWER, Timothy J; GONZÁLEZ, Júlio. Op. cit., p. 61.

²⁹⁵ RIBEIRO, Fernando. *Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política*. Pensamento Plural | Pelotas [10]: 89 - 100 janeiro/junho 2012, p. 89-100, p.90.

compreensíveis as funções políticas, econômicas e culturais por meio das quais se regula o comportamento individual.²⁹⁶

A instituições podem ser identificadas como as regras do jogo em uma sociedade ou as limitações criadas pelo homem a reger as interações humanas. Registre-se que, nesse diapasão, as instituições formais de comportamento são representadas pela constituição, leis, regulamentos e direitos de propriedade; e, as informais são as sedimentadas nos costumes, modos, tradições, códigos e valores.

Para Huntington, institucionalização “[...] é o processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade”²⁹⁷, ligado ao desenvolvimento político como o próprio processo de institucionalização de organizações políticas e procedimentos.²⁹⁸

Baremblytt, de forma concisa, conceitua instituição como “[...] árvores de composições lógicas que, segundo a forma e o grau de formalização que adotem podem ser leis, podem ser normas e, quando não são enunciadas de maneira manifesta, podem ser pautas, regularidades de comportamentos”.²⁹⁹

North analisou a natureza das instituições e as consequências das instituições para a performance econômica e, nessa ótica, define as instituições como o “conjunto de leis normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos”, ou, ainda, “as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que se moldam a interação humana”. Para ele é de fundamental importância o papel das instituições como redutoras dos custos de transação para a sociedade.³⁰⁰ O objetivo é entender qual seria o papel e o lugar das instituições no sistema econômico, especialmente como a matriz institucional afeta o desempenho econômico dos diferentes países.

²⁹⁶ Mesmo que o conceito acompanhe a sociologia desde a sua origem, ele é encontrado em diferentes correntes: antropologia, ciências políticas, filosofia, psicologia, pedagogia, educação popular, direito e outros (PEREIRA, William Cesar Castilho Pereira. *Movimento institucionalista: principais abordagens*. Estudos e pesquisas em psicologia, UERJ, RJ, v. 7, n. 1, p. 10-19, abr. 2007. Disponível em: <http://www.revispsi.uerj.br/v7n1/artigos/pdf/v7n1a02.pdf>. Acesso em 20 ago 2020.

²⁹⁷ *Ib.*, p. 12.

²⁹⁸ HUNTINGTON, Samuel. *Op. cit.*, p. 101. A sociedade de massa carece de estruturas organizadas que possam relacionar os desejos e atividades políticas das massas com os objetivos e decisões de seus líderes ().

²⁹⁹ BAREMBLYTT, G. F. *Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992, p. 27.

³⁰⁰ NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3 e 49.

Se os agentes não possuem capacidade computacional ilimitada e o ambiente onde interagem é povoado por incertezas e informações assimétricas, as instituições são elementos fundamentais para a redução da incerteza e para a estruturação da interação humana.³⁰¹

O institucionalismo, na visão conservadora, tinha um enfoque centrado na análise e avaliação das estruturas legais, administrativas e políticas.³⁰² A partir da década de 1980, novas concepções surgiram como reações à prevalência das abordagens comportamentalistas das ciências sociais do pós Segunda Guerra Mundial.³⁰³ O conceito tradicional foi submetido a uma releitura motivada pelo incremento das estruturas, da complexidade, do montante de recursos envolvidos e da relevância que as instituições assumiram na dinâmica da vida coletiva, fazendo surgir um novo institucionalismo. Apesar da evolução do próprio conceito de instituição e de novas ideias geradas a partir de uma reação ao comportamentalismo, a reintrodução das instituições no pensamento político deu-se, de um lado, pelo desafio de se racionalizar o processo decisório no poder legislativo dos Estados Unidos, que já se iniciava desde os anos 60, e por outro, pela incorporação, no institucionalismo, de procedimentos metodológicos caros, porém opostos à tradição comportamentalista, vale dizer, que se limitava à busca pela mensuração, objetividade e positivismo.³⁰⁴ Este comportamentalismo mostrava-se impregnado de ditames positivistas, que era uma tentativa de aproximar as ciências sociais às ciências naturais,³⁰⁵ instigando ao surgimento das correntes neoinstitucionalistas.

O novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo abriga elementos metodológicos e analíticos diferentes, tanto no escopo da ciência política, quanto da economia e da sociologia remontando pelo menos três abordagens: institucionalismo histórico³⁰⁶, o neoinstitucionalismo

³⁰¹ CAVALCANTE, Carolina Miranda. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*, de Douglass C. North. História econômica & história de empresa vol. 22 n. 1, 8 jul 2019, p. 262-263.

³⁰² THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRE-TH, Frank. Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. London: Cambridge University Press, 1992, p.06.

³⁰³ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova (on line). 2003, n. 58, pp. 193-223, p. 193-194.

³⁰⁴ RIBEIRO, Fernando. *Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política*. Pensamento Plural | Pelotas [10]: 89 - 100 janeiro/junho 2012, p. 89-100, p. 90; HALL, Peter A.; TAYLOR, Op. cit., pp. 193-223.

³⁰⁵ RIBEIRO, Fernando. Op. cit., p. 89-100, p. 91.

³⁰⁶ O institucionalismo histórico dá importância às relações de poder, em especial às relações de poder assimétricas, ou seja, em como as instituições repartem esse poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Os adeptos do institucionalismo histórico associaram-se com uma perspectiva particular defendendo um modelo de causalidade social dependente da trajetória percorrida, denominado *Path Dependence*. O termo é cunhado nas

sociológico³⁰⁷ e neoinstitucionalismo da escolha racional³⁰⁸. Portanto, não se trata de uma teoria unificada, mas sim, múltipla, na tentativa de desvendar o papel das instituições no cenário social, político e econômico.³⁰⁹

Cada uma delas possui pontos fortes e pontos fracos que foram desenvolvidos em separado, em período mais ou menos simultâneo, e se dedicam a responder como é construída a relação entre instituição e comportamento, bem como explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam.³¹⁰ A questão crucial é saber como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. Hall e Taylor afirmam que “[...] em última análise, por intermédio das ações individuais é que as instituições exercem influência sobre as situações políticas”.³¹¹

As perspectivas do novo institucionalismo da escolha racional e suas abordagens nas ciências sociais, na ciência política, economia e no direito, interessam ao estudo ora em curso.

A corrente intitulada como neoinstitucionalismo racional tem como uma de suas principais vozes Susan Rose-Ackerman que foi uma das primeiras a realizar uma abordagem a reforçar a teoria da neoinstitucionalização, indicando que esse novo institucionalismo está ligado

ciências econômicas e aplicada na ciência política, explica como o conjunto de decisões que se enfrenta em qualquer circunstância é limitado pelas decisões que foram tomadas no passado, mesmo que as circunstâncias passadas possam não ser mais relevantes

³⁰⁷ Para essa corrente, as formas e procedimentos utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas porque fossem as mais eficazes para o cumprimento de determinadas tarefas, como indicaria uma noção de racionalidade transcendente, mas, sim deveriam ser consideradas como práticas culturais e compatíveis aos mitos e práticas culturais em geral (HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Op. cit., p. 207).

³⁰⁸ O institucionalismo da escolha racional surgiu no ambiente do Congresso dos Estados Unidos da América onde se colocaram à prova os postulados da teoria da escolha racional. Indagava-se se a preferência pessoal dos legisladores em relação às múltiplas questões em pauta deveria gerar ciclos, ou seja, a cada nova maioria se invalidaria as leis propostas e aprovadas pela maioria precedente. No entanto, na prática isso não acontece. As decisões do Congresso são estáveis. O que resolve empiricamente os problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores são as instituições. Esses mecanismos institucionais são de interesse das chamadas teorias da ação, em especial, na compreensão de como se pode exercer controle e obediência de seus agentes por meio de suas comissões ou suas relações com as atividades administrativas que supervisiona, ressaltando o impacto da racionalidade instrumental no funcionamento das instituições (HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Op. cit., p. 202). Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações de que dispõem seus membros. Algumas dessas regras permitem fixar a pauta de modo a limitar o surgimento de decisões submetidas ao voto dos representantes. Outras atribuem a responsabilidade das questões-chave a comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso, ou produzem mecanismos de adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. No conjunto, explicava-se que as instituições do Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, de modo a propiciar aos parlamentares os benefícios da troca, permitindo a adoção de leis estáveis.

³⁰⁹ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Op. cit., p. 193.

³¹⁰ *Ib.*, p. 194.

³¹¹ *Ib.*, p. 197.

às escolhas racionais desses agentes políticos, muito influenciados por interesses econômicos. Para ela, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com um sistema de incentivos em que os agentes buscarão a maior renda possível, para si ou para outrem, dentro ou fora das normas de conduta³¹², permitindo que os agentes públicos maximizem utilidades mediante suborno e propina, em um comportamento nomeado como *rent-seeking*.³¹³ Neste caso as transferências de renda dentro de uma sociedade se dão entre os agentes econômicos que formam monopólios e desfrutam de privilégios no setor público no qual esses agentes lutam pela renda obtida, transferida de outros grupos sociais para si.³¹⁴

A teoria da escolha racional (*rational choice*)³¹⁵ elaborada por Downs se fundamenta em conceitos da teoria econômica tradicional com o intuito de que tal teoria fosse capaz de analisar os problemas da política em qualquer Estado Democrático de Direito, entre eles, a corrupção incrustada nos processos políticos-eleitorais, com base no pressuposto da racionalidade dirigida para finalidades lícitas dos atores envolvidos.

O ponto de partida é a observação prática de preferências que informam as razões segundo as quais as ações ou condutas ocorrem. A capacidade de organizar essas preferências possibilitaria a ideia de uma ciência da política como de fato ela é: mundo de interesses, conflito de interesses, a coerção.³¹⁶ Ancorando-se na teoria da racionalidade, extrai-se que o indivíduo se sentirá incentivado a agir de maneira corrupta, após uma ponderação entre os benefícios e os custos de sua ação, dicotomia representativa de diferentes segmentos em uma mesma ordem política e social.

³¹² ROSE-ACKERMAN, Susan. *A economia política da corrupção*. In: *A corrupção e a economia global*. (Org. ELLIOT, Kimberly Ann). Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2002, p. 59.

³¹³ Existem algumas formas de comportamento que se podem qualificar como *rent-seeking*. Literalmente: caça à renda. É útil para compreensão de alguns fenômenos importantes na economia. Em particular, nas políticas de governo, tais como os motivos para proteção tarifária de alguns produtos fabricados no país, a concessão de crédito subsidiado a algumas empresas, regulamentação de algumas profissões ou a existência de meia-entrada para estudantes em eventos culturais. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/03/25/o-que-e-rent-seeking/>. Acesso em 15 jan 2020.

³¹⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Ensaio e críticas*. P. 303.

³¹⁵ DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Editora da Universidade de São Paulo, 2013, p. 11. Junto com *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, de Mancur Olson, forma um conjunto considerado um dos mais importantes trabalhos no campo que veio a se tornar conhecido como a teoria da escolha racional que se especifica dentro da política, de acordo com a teoria da escolha pública (*public choice*).

³¹⁶ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Revista de informação legislativa*, p. 138.

Para a corrente neoinstitucional, na teoria da escolha pública³¹⁷ predomina a premissa do pensamento utilitário, o auto interesse, motivando os agentes políticos a trilharem caminhos que nem sempre se identificam com o bem comum. Durante algumas décadas, o modelo que forneceu base teórica para grande parte da pesquisa acadêmica foi o modelo ou teoria da agência, na base do institucionalismo racional, ambientada na economia e na ciência política, sendo transposta, inclusive, para o estudo da corrupção, associado aos trabalhos de Susan Rose-Ackerman³¹⁸ e Robert Klitgaard.³¹⁹ Foi no fim dos anos oitenta que esses autores iniciam a aplicação efetiva da teoria da agência nos estudos da corrupção, em uma perspectiva derivada do campo empresarial, com o fito de se compreender a relação entre os vários atores envolvidos nas relações públicas. A tratativa passou a incidir sobre as condições que geravam incentivos para os comportamentos individualmente corruptos, deixando-se de lado o enfoque sobre os fatores culturais ou sociais.

A discussão sobre a teoria da agência sob enfoque do agente-principal, nasce sob a ótica da teoria empresarial para tratar dos problemas dos acionistas e do compartilhamento de risco entre os membros do grupo, em especial, quando as partes cooperantes desempenham diferentes atitudes em relação ao próprio risco da atividade. Pela teoria, as partes cooperantes possuem diferentes objetivos no que diz respeito à divisão de trabalho, definindo-se “[...] um relacionamento de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o (s) principal (s)) contratam outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, o que envolve a

³¹⁷ “A teoria da escolha pública é um ramo da economia que se desenvolveu a partir do estudo da tributação e dos gastos públicos. Surgiu nos anos 1950 e recebeu ampla atenção do público em 1986, quando James Buchanan, um de seus dois principais arquitetos (o outro foi seu colega Gordon Tullock), recebeu o Prêmio Nobel de Economia. Buchanan fundou o *Center for Study of Public Choice* na *George Mason University*, e ele continua sendo o locus mais conhecido de pesquisa de escolha pública. Outros incluem a *Florida State University*, a *Washington University* (St. Louis), a *Montana State University*, o *California Institute of Technology* e a *University of Rochester*. A escolha pública segue os mesmos princípios que os economistas usam para analisar as ações das pessoas no mercado e os aplica às ações das pessoas na tomada de decisão coletiva. Os economistas que estudam o comportamento no mercado privado presumem que as pessoas são motivadas principalmente pelo interesse próprio. Embora a maioria das pessoas baseie algumas de suas ações na preocupação com os outros, o motivo dominante nas ações das pessoas no mercado - sejam elas empregadores, funcionários ou consumidores - é a preocupação com elas mesmas. Os economistas da escolha pública fazem a mesma suposição - embora as pessoas que atuam no mercado político tenham alguma preocupação com os outros, seu principal motivo, sejam eleitores, políticos, lobistas ou burocratas, é o interesse próprio. Nas palavras de Buchanan, a teoria "substitui ... românticas e ilusórias ... noções sobre o funcionamento dos governos [por] ... noções que incorporam mais ceticismo" (tradução livre) (Shaw, Jane S. *Public choice theory*. (In) *The concise the biblioteca of economics*. Disponível em: <https://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>. Acesso em 09 nov 2020).

³¹⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A study in political economy*. New York, Academic Press, 1978.

³¹⁹ KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. University of California Press: California, 1988.

delegação de alguma autoridade de tomada de decisão ao agente”.³²⁰ O principal delega trabalhos para um agente incumbido da realização do trabalho que lhe é delegado.

Para Posner, a relação de agência se dá entre duas pessoas: o principal, que se beneficia quando o outro, nomeado de agente, executa uma tarefa. Aquele se beneficia mais quando o agente cuida ou usa esforço na realização da tarefa, do que quando deixa de cuidar ou de se esforçar.³²¹ No jogo das relações corporativas, perfaz-se uma relação entre o titular (principal – indivíduo, grupo ou organização) por meio de um contrato, onde o titular delega poderes a um outro indivíduo, grupo ou organização: o agente.³²²

Resumindo: o titular é o principal, aquele que define qual é o objetivo a ser perseguido (metas da empresa, por exemplo) e os incentivos para que o agente se guie de acordo com esse objetivo; o agente é quem deve orientar o seu comportamento no fito de satisfazer às expectativas do principal; entretanto, nem sempre as preferências entre as expectativas do principal e as escolhas do agente são convergentes.

No segmento público existem, pelo menos, 03 (três) áreas em que se pode aplicar a teoria da agência. No ambiente da política, os cidadãos, titulares do poder original, delegam esse poder aos seus representantes, agentes, para que possam exercê-lo em nome do principal (povo); há uma relação entre o Estado (principal) e empresários (agente); e no âmbito da própria administração pública o agente é o servidor contratado pelo governo (principal) para realizar uma atividade específica.³²³

³²⁰ We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent (JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. Journal of financial economics. North-Holland Publishing Company. 3 (1976), p. 305-360, p. 308).

³²¹ POSNER, E. A. *Agency Models in Law and Economics*. John M. Olin Law & Economics Working Paper. n. 92, série 2. 2000, p. 06.

³²² Uma organização, neste sentido, é uma rede diferenciada de relações específicas e hierárquicas como, por exemplo, entre proprietário e diretor, diretor e gerente e entre gerente e funcionário (ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 65: 137-173, 2005, p. 157). Pode-se ainda referir as relações que ocorrem entre eleitorado e oficiais eleitos, oficiais eleitos e burocratas de alto escalão, burocratas de alto escalão e burocratas de baixo escalão – subordinados, acionistas corporativos e diretores corporativos – executivos, diretores corporativos e gerentes corporativos, gerentes corporativos e funcionários subordinados (CARSON Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 177).

³²³ PRZEWORSKI, Adam. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32. São Paulo: ANPOCS, 1996, p. 23.

Apesar de suas limitações, a teoria da agência é capaz de fornecer subsídios para afirmar que a vida organizacional está intimamente relacionada ao interesse pessoal e chama à atenção sobre a relevância do incentivo e da avaliação dos riscos no pensamento organizacional. Limitado porque a teoria da agência não é capaz de expor em toda a sua totalidade a complexidade que envolve os processos de decisão, bem como um resultado eficiente nem sempre é proveniente de muito trabalho.

Transpondo-se a teoria da agência para o estudo da corrupção, pode-se apontar alguns problemas fulcrais. Incentivos e oportunidades coincidem abrindo ensanchas para que haja atuação fraudulenta do agente em detrimento do principal, sem que este tenha conhecimento de todas as ações do agente. É o que se denomina de problema de seleção aberta e problema do risco moral. Traduzindo para o campo político, há um problema de seleção aberta quando há uma escolha adversa de representantes para atuação em nome do principal e o segundo quando o agente realiza condutas contrárias ao interesse daquele, denominado de risco moral. São os casos de perda da agência. Reformas institucionais devem ser capazes de alterar a realidade das coisas, evitando a perda da agência, evoluindo para “sistemas melhores”.³²⁴

É conhecida a equação formulada por Klitgaard: $C = M + D - A$. Corrupção (C) é igual monopólio (M) mais discricionariedade (D) menos *accountability* (A). Isso valeria tanto para atividade pública quanto privada. Sempre que uma organização ou pessoa tiver poder de monopólio sobre um bem ou serviço, maior será o seu poder discricionário.³²⁵ Em sua ótica, qualquer enfrentamento à corrupção começaria com uma melhor estruturação do sistema: monopólios devem ser desmantelados ou cada vez mais regulados, pois, quanto mais reduzido é o grupo de pessoas na cadeia de comando, maior é a margem de discricionariedade de que dispõem para tomar suas decisões em desfavor, inclusive, da *accountability*. A transparência deve ser aprimorada. É um desenho que favorece cada vez mais a probabilidade de que o agente corrupto venha a ser pego. Isso tudo deve ser aliado a maiores penalidades a serem aplicadas à corrupção.³²⁶

³²⁴ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. *Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva*. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, N. 5, 2015, p. 16.

³²⁵ KLITGAARD, Robert. *International cooperation against corruption*. Finance & Development/ March 1998, p. 02. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>, Acesso em 14 jul 2020.

³²⁶ Id., Ib. A corrupção é um crime de cálculo, não de paixão. É verdade que existem muitos que resistem a todas as tentações e oficiais honestos que resistem a ela. Mas quando subornos são grandes, as chances de ser pego pequenas, e as sanções, se pego, escassas, muitos funcionários sucumbirão. O combate à corrupção, portanto,

Por tratar-se de um sistema de abordagem da corrupção que se afigura versátil³²⁷, em um primeiro olhar, durante muitos anos forneceu a base para a pesquisa acadêmica sobre a corrupção e influenciou a concepção e a implementação da grande maioria dos esquemas de enfrentamento da corrupção³²⁸, porém, as reformas com esteio na teoria da agência não obtiveram os resultados esperados.³²⁹ Aquilo que se apresentou versátil em um primeiro momento não foi capaz de servir plenamente como instrumento de abrandamento do fenômeno da corrupção devido à sua complexidade. Mesmo que aparentemente aplicável a qualquer sistema político, os pressupostos básicos da teoria nem sempre são perfeitamente adaptáveis às realidades sociais dos diversos países. Em muitas situações, ao invés de produzirem os resultados almejados, fizeram com que os agentes corruptos conseguissem se readaptar a uma nova realidade.³³⁰ Em vez de calibrar os incentivos e riscos, acabou por desnudar os fatores empíricos que interferem para o insucesso das reformas anticorrupção baseadas na teoria da agência. É que na prática, nem sempre os principais são dotados de princípios e valores suficientes para combater a corrupção, tampouco há possibilidade de monitorar e supervisionar efetivamente os comportamentos dos agentes, pois, obviamente, há limitações cognitivas de várias ordens, tanto para a coleta e processamento, quanto para utilização dessas informações.

A abordagem fica prejudicada porque no mundo fenomênico fica muito difícil identificar um principal tão honesto. Aliás, já está posto o paradigma de que as elites políticas costumam ser as que mais tiram proveito das locações e rendas de um sistema corrupto, não havendo qualquer incentivo para mudar o sistema.³³¹

começa com o *design* de melhores sistemas. Cada um deles apresenta um vasto tópico. Mas observe que nenhum se refere imediatamente ao que a maioria de nós pensa primeiro quando a corrupção é mencionada - isto é, novas leis, mais controles, uma mudança de mentalidade ou uma ética revolução. Leis e controles se mostram insuficientes quando não existem sistemas nos quais implementá-los.

³²⁷ Ib., p. 16-17. “Tais reformas podem se realizar em qualquer sistema político ou administrativo, independentemente de características culturais, históricas ou sociais da sociedade em que se introduzem essas reformas”.

³²⁸ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 176.

³²⁹ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. *Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva*. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, N. 5, 2015, p. 17.

³³⁰ No exemplo mencionado alhures, de um possível monitoramento sobre bens e direitos do agente público em vários momentos, visando à aferição do enriquecimento sem justificativa, facilmente os agentes corruptos conseguem encobrir o seu patrimônio registrando-os sob a titularidade de terceiro, o denominado “laranja”.

³³¹ ROTHSTEIN, Bo *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach* The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden, p. 5.

Reformas anticorrupção contemporâneas com base na teoria do agente têm fracassado porque os dirigentes, incumbidos de fazer cumprir as leis e políticas existentes, têm sido ausentes, não havendo qualquer vontade política real no sentido de promover as reformas políticas anticorrupção. Sem isso, estão fadadas ao fracasso. Em vez de relatar e punir o comportamento corrupto, transparece que os líderes políticos e cidadãos mantêm-se passivos e tolerantes diante de um sistema corrompido.³³² São enredados por estruturas muito mais fortes e corruptas que deveriam ser combatidas por eles próprios. A implementação bem-sucedida de reformas anticorrupção em países de corrupção generalizada depende da existência de titulares/principais dispostos a responsabilizar funcionários corruptos. A tolerância ou o descaso com a corrupção por parte do principal tem significado o fracasso das reformas anticorrupção.³³³

Um segundo fator importante foi a suposição de que bastaria ao principal uma informação mais completa sobre a conduta do agente para que se pudesse controlá-lo. Isso não foi confirmado por meio de evidências empíricas ou indícios.³³⁴ Como já mencionado, uma das formas de acesso ao poder, as eleições, também funcionam como instrumento de controle democrático, pois, acaso haja a desaprovação de um político eleito anteriormente, pela exposição de uma atitude corrupta, o principal – o povo – retiraria o agente do poder em uma eleição vindoura, por intermédio do voto. E por que isso não ocorre? Em alguns países os eleitores não substituem os políticos corruptos, em regra.³³⁵ Geralmente onde os sistemas democráticos são fracos ou clientelistas, preocupações além da corrupção³³⁶ - falta de alternativas não corruptas ou, ainda o formato de regras e a estrutura do próprio sistema eleitoral - podem explicar essa relutância irracional em não punir os políticos corruptos nas urnas.³³⁷

³³² *Ib.*, p. 454.

³³³ HEIDENHEIMER, Arnold J. *Perspectives on the Perception of Corruption*. In *Political Corruption—Concepts and Contexts*, ed. Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston. New Brunswick & London: Transaction Publishers, 2002. A aceitação generalizada da corrupção varia significativamente entre as culturas. O que é considerado suborno em algumas culturas, pode ser considerado apenas um presente em países de corrupção mais ampla, mesmo que haja uma desaprovação geral contra a corrupção.

³³⁴ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 178.

³³⁵ *Ib.*, p. 178.

³³⁶ Manutenção de um ou vários cargos comissionados na estrutura administrativa, p. ex.

³³⁷ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 178.

Um último fator: mesmo que a teoria do principal-agente consiga descrever minuciosamente o comportamento e o ambiente de atuação do agente, ainda persistiriam os problemas das assimetrias de informações e o desequilíbrio de poder que essas estruturas criam. A informação nunca é perfeita, considerando as limitações cognitivas humanas relacionadas à coleta, processamento e informações a serem retidas.³³⁸

Além disso, as soluções baseadas na teoria da agência só funcionam em ambientes sociais com baixos índices de corrupção³³⁹, onde se pressupõe o respeito aos interesses do principal. Nesses, o principal, além de ser respeitado, é participativo, o nível associativo é alto e exigente na defesa de seus direitos e interesses e envida os maiores esforços para controlar os seus agentes, como é o caso dos países nórdicos³⁴⁰, não havendo tolerância para a conduta corrupta de seus agentes.

As várias iniciativas de combate à corrupção com base na teoria da agência têm fracassado.³⁴¹ As que ocorreram se limitaram, por vezes, aos sistemas de rastreamento de despesas públicas ligadas à transparência, não conseguindo se consubstanciar em reformas mais amplas que realmente estabeleçam políticas públicas multissetoriais no combate preventivo e reativo à corrupção. Em especial, em países com altos níveis de corrupção, como os da América Latina, a situação tem piorado, constatando-se que a “verdadeira vontade política de combater a corrupção em muitos países é parcial, inexistente ou inconsistente”³⁴², mesmo que publicamente os líderes políticos endossem as reformas. Há passividade geral, tanto de líderes quanto de cidadãos, no que pertine à mudança da estrutura sistêmica que fomenta e sustenta a corrupção, tornando-os cúmplices da perpetuação do fenômeno em seus países.³⁴³

³³⁸ Ib., p. 178-179.

³³⁹ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. *Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva*. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, N. 5, 2015, p. 18.

³⁴⁰ No *Corruption Perception Index* de 2021, a Dinamarca, juntamente com a Finlândia e Nova Zelândia, empatadas em o 1.º lugar no ranking; Noruega, empatada com Singapura e Suécia, em 4.º lugar (Disponível em <<<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>>. Acesso em: 31.01.2022).

³⁴¹ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. Op. cit., p. 185.

³⁴² CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 179.

³⁴³ Ib., p. 180; PERSSON, A., ROTHSTEIN, B. e TEORELL, J. «*Why Anticorruption Reforms Fail*. Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 26(3): 2013, p. 449-471, p. 454-456.

Constata-se que as propostas ou iniciativas baseadas no enfoque principal-agente não têm surtido o efeito desejado em contextos de corrupção generalizada.³⁴⁴

Todavia, trata-se de modelo teórico que não pode ser descartado, particularmente no que tange a uma abordagem individualista, pois, fornece elementos úteis e relevantes para o estudo da corrupção em contextos em que já se tenha alcançado um patamar de relativo controle do fenômeno. Resta claro que em um ambiente social que apresente altos índices de corrupção em que os comportamentos das partes envolvidas não se afinam com os pressupostos do modelo principal-agente, as reformas anticorrupção não prosperam.

3.1 Modelo de ação coletiva e corrupção

De maneira similar ao que Downs fez na ciência política, Olson tratou das organizações que cuidam de interesses comuns de seus membros na teoria das organizações. Em regra, grupos, categorias ou classes, de pessoas que possuem objetivos comuns tentam promovê-los da mesma forma que se espera que indivíduos isoladamente ajam por seus interesses pessoais. No primeiro caso, a ideia é a de que grupos sempre ajam para promover seus interesses comuns, grupais, coletivos. É a chamada teoria dos grupos sociais.³⁴⁵

Pode-se afirmar que as organizações privadas e os grupos são onipresentes na sociedade humana, havendo uma propensão, na espécie, de formar associações e de se unir a elas.³⁴⁶ Há uma inclinação natural que leva os homens a formar grupos.³⁴⁷ A premissa da teoria é a de que todos os indivíduos de um grupo agem por interesse pessoal, individual. Porém, mesmo que todos

³⁴⁴ Nos vários Estados em que houve tentativas de planificar o combate à corrupção por intermédio de reformas, aumentando a transparência nos gastos e nos contratos públicos (como é o caso do Peru) e por outro lado tentou-se alterar as leis criando tipos penais ou agravando as penas, ao tempo que se engendraram novas técnicas investigativas. No caso brasileiro foram elaboradas legislações com enfoque nas condutas do agente (ZEBALLOS, Andy Philipps. Op. cit., p.189).

³⁴⁵ OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 13.

³⁴⁶ OLSON, Mancur. Op. cit., p. 31.

³⁴⁷ ARISTOTLE. *Politics*. (tradução de JOWETT, Benjamin) Dover publications: New York, 2000, p. 03-05.

os indivíduos de um grupo grande³⁴⁸ sejam racionais e centrados nos próprios interesses, nem sempre agirão movidos por esse interesse coletivo voluntariamente, a não ser que haja alguma coerção para forçá-los a tanto ou algum outro incentivo, vantagem ou interesse.³⁴⁹ Simplesmente pela realização do objetivo grupal ou coletivo, os integrantes não arcarão com os ônus envolvidos na execução desses objetivos. Os grupos agirão para atingir seus objetivos como uma sequência lógica da premissa do comportamento racional e centrado em seus próprios interesses.³⁵⁰³⁵¹ A atração que pode gerar uma associação é muito mais a de se conseguir algo por intermédio de a ela pertencer do que pela sensação de a ela pertencer.³⁵²

Entretanto, Ostrom³⁵³, de forma oposta ao *mainstream* da ação coletiva, apresenta experiências positivas de ações coletivas observadas em grupos alcançaram ótimos resultados

³⁴⁸ Aqui o foco é o estudo dos chamados grupos grandes e latentes, assunto abordado com maior ênfase e interesse por Olson.

³⁴⁹ As ações coletivas não seguem a mesma lógica individual. Quando, havendo vários indivíduos beneficiados pela ação coletiva, não se identificando cada conduta individual, opta-se por uma escolha racional de realização de uma ação coletiva, cujo custo é compartilhado obrigatoriamente por todos do grupo (GHIZZO NETO, Afonso. O combate à corrupção e a educação como instrumento de ação coletiva. In: 48 visões sobre a corrupção. (coord. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto. Quartier Latin: São Paulo, 2016, p. 34).

³⁵⁰ OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 14-15.

³⁵¹ A ideia não é nova, Aristóteles já tratava do tema: “Os homens cumprem sua jornada unidos tendo em vista uma vantagem particular e como meio de prover alguma coisa particular necessária aos propósitos da vida; de maneira semelhante, a associação política parece ter-se constituído originalmente e, continuando a existir, pelas vantagens gerais que traz”. (Aristóteles. *Ética*, VIII.9.1160a.)

³⁵² FESTINGER, Leon *apud* OLSON, Mancur. *A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, p. 20.

³⁵³ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Ostrom elabora estudo em que aborda a CPR – *common-pool resources* – verificando a possibilidade de autogestão em comunidades que gerem os recursos de forma adequada, apresentando uma maior eficiência do que o controle realizado pelo Estado. Nas situações analisadas por Ostrom, de resistência, auto-organização e auto governança das CPRs, constatou que regras e procedimentos são estabelecidos pelos participantes da comunidade como uma forma de gestão de recursos coletivos. Ela analisa as razões para que essa situação ocorra e propõe algumas soluções a partir desses próprios arranjos sociais bem-sucedidos. Identificou 08 (oito) princípios fundantes do *design* de resistência e longa duração das instituições de CPR: 1. Limites claramente definidos; 2. Congruência entre as regras de apropriação e provisão e condições locais; 3. Arranjos de escolha coletiva que permitem a participação da maioria dos proprietários no processo de tomada de decisão; 4. Monitoramento eficaz por monitores que fazem parte ou prestam contas aos apropriadores; 5. Sanções graduadas para os apropriadores que não respeitam as regras da comunidade; 6. Mecanismos de resolução de conflitos baratos e fáceis de acessar; 7. Reconhecimento mínimo dos direitos de organização (por exemplo, pelo governo); 8. No caso das CPR's maiores: organização na forma de várias camadas de empresas aninhadas, com pequenas CPR's locais em suas bases (tradução livre). Observa-se que nos grupos analisados por Ostrom pode-se conceber a construção de um pacto social em prol dos interesses coletivos, cuja estrutura pode ser utilizada para fomentar discussões semelhantes, mesmo que as experiências tenham tomado por base grupos pequenos. No entanto, o conjunto de instituições analisados datam de 100 anos,

quando se envolveram e participaram ativamente na tomada de decisões que diziam respeito a gestão de recursos de uso comum. Apontam-se fatores que os levaram a desenlaces benéficos quando decidiram agir de modo a favorecer a ação coletiva e obterem mais vantagens do que se agissem de forma individual e violassem normas e requisitos previamente definidos para a harmonia de um grupo. Constata-se a construção de princípios e regras capazes de criar um ambiente institucional, mesmo não oficial, aceitos pelo grupo que se compromete a cumprir as normas visando ao bem comum, capaz de conciliar diferentes interesses de forma construtiva, considerando que proporciona benefícios individuais e, ao mesmo tempo, a exploração de recursos sem o seu esgotamento.

Entretanto, nos grupos, naturalmente, se o agente não vislumbra a possibilidade de uma vantagem na ação grupal, há uma tendência individual de fazer sobrelevar o auto interesse de forma racional em detrimento de eventual resultado superior coletivo que se pudesse alcançar em grupo. Ou seja, sempre há uma tendência de se adotar uma estratégia individual em prejuízo dos interesses coletivos, desde que isso represente uma vantagem pessoal, a não ser que haja um bom incentivo para não o fazê-lo. Os atores individuais buscam a satisfação dos próprios interesses a não ser que haja um excelente motivo para assim não agir.

O mesmo ocorre com a corrupção. Ainda aludindo à teoria da agência, uma percepção social muito elevada sobre a incidência da corrupção alimenta a crença de que os políticos que atuam em seu nome priorizam os seus próprios interesses em relação ao principal. Por isso, se diz que nos ambientes de corrupção prevalente, a corrupção se assemelha muito mais a um problema de ação coletiva, no mais das vezes, inviabilizando a aplicação do modelo de principal-agente, pois há muitos indivíduos que se tornam cúmplices da perpetuação da corrupção nas sociedades em que vivem e nas instituições onde exercem cargos. Essa prevalência pode ter resultado significativo sobre o comportamento individual. Em especial se os indivíduos, dentro de uma comunidade, esperam que outros ajam corruptamente. É que nesse ambiente todos se sentem incentivados a agir da mesma forma porque “os custos individuais de se engajar em comportamentos baseados em princípios superam os benefícios individuais”.³⁵⁴ Em determinadas situações, o sujeito sente-se constrangido se não anuir à prática corrupta, podendo experimentar

o mais novo, até mais de 1000 anos. Obviamente que o fato das instituições de CPR terem sobrevivido todo esse período não quer dizer que suas regras operacionais tenham se mantido fixas desde o início.

³⁵⁴ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p.181.

prejuízos como a ridicularização, o isolamento social, estigmatização e até mesmo a vingança. Como foi bem captado por Myrdal³⁵⁵ em trabalho intitulado problema de estado suave na Ásia, o ator interessado assim pensará: “Bem, se todo mundo parece corrupto, por que eu não deveria ser corrupto”.³⁵⁶ Num contexto em que a corrupção é esperada, dispositivos de monitoramento e regimes de punição são ineficazes, não havendo qualquer incentivo para responsabilizar os atores corruptos.

Sintetizando: um dilema de ação coletiva “[...] inicia-se naquelas situações em que, se todos os indivíduos que formam parte de um grupo humano atuam de maneira racional, atendendo seus próprios interesses, em longo prazo pode-se gerar um problema coletivo que fere a todos os indivíduos”.³⁵⁷ Em uma abordagem de problema coletivo de segundo nível, todos os agentes têm a plena convicção de que ganhariam eliminando a corrupção, mas, como os demais não se absterão das práticas corruptas, eles próprios não têm motivos para não aceitar os subornos, a não ser que esses outros agentes se abstivessem de participar do comportamento corrupto.³⁵⁸ Isso gera um círculo vicioso, para o bem ou para o mal.

Para que fosse benéfico, dependeria da presença na sociedade de um conjunto de variáveis, destacando-se a confiança social generalizada³⁵⁹, igualdade social³⁶⁰ ou percepção do funcionamento efetivo e imparcial das instituições de governo.³⁶¹ Esses são os fatores que, quando convergentes, podem levar a sociedade a níveis regressivos de corrupção, formando um círculo vicioso positivo a fomentar um sentimento cada vez mais sólido e crescente de solidariedade social e confiança generalizada.³⁶²

³⁵⁵ O economista sueco Gunnar Myrdal dividiu o prêmio Nobel de economia com Friedrich Von Hayek, em 1974.

³⁵⁶ PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. *Why anticorruption reforms fail* – Systemic corruption as a collective action problem. In: *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, Vol 26, No. 3, July 2013, p. 449-471, p. 457.

³⁵⁷ ROTHSTEIN, Bo. *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach* The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden, p. 05.

³⁵⁸ ROTHSTEIN, Bo. Op. cit., p. 06.

³⁵⁹ Até que ponto se pode confiar na sociedade em que vivem e nas pessoas que não conhecem pessoalmente.

³⁶⁰ Tanto de igualdade quanto de oportunidades.

³⁶¹ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. *Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva*. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, N. 5, 2015, p.19.

³⁶² *Ib.*, p. 20.

Por que indivíduos que vivem em ambientes totalmente corrompidos optam por não denunciar e punir o comportamento corrupto, apesar da existência de todo um arcabouço legal e institucional concebido para responsabilização do corrupto e apesar do fato de que eles o condenam moralmente? Entrevistados quenianos e ugandenses deram o testemunho de que não faz sentido relatar a corrupção, uma vez que isso não fará nenhuma diferença. Seria simplesmente o modo como as coisas funcionam. Há complacência.³⁶³ Isso pode explicar a tolerância com relação aos comportamentos corruptos nesse meio. Neste caso, de nada adianta a tentativa de promoção de reformas institucionais, tendo em vista que o estabelecimento de princípios e regras que efetivamente controlariam a corrupção não serão respeitados em um sistema dominado por agentes corruptos. Isso porque os legisladores, funcionários públicos de alto escalão e empresários financiadores de campanhas eleitorais, farão de tudo para alterar a lógica reformista, considerando que são eles o que mais lucram com a corrupção. Desse modo, “quando confrontados com estratégias de reformas potencialmente promissoras, as partes interessadas podem mobilizar-se de forma ativa e persuasiva contra eles”.³⁶⁴

Por isso, sempre será mais do que desafiadora a tarefa de reformar um ambiente de corrupção endêmica sem que se estabeleçam normas e regras informais anticorrupção. Para que haja transformação de uma sociedade hiper corrupta para níveis de equilíbrio e controle da corrupção, são necessárias alterações nos mecanismos de fiscalização e controle preventivo e repressivo, complementados por “iniciativas que ajudem a construir expectativas entre os cidadãos e líderes de que valores como a confiança, reciprocidade, honestidade e responsabilidade são coletivamente partilhados e apoiados”.³⁶⁵

³⁶³ PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. *Why anticorruption reforms fail – Systemic corruption as a collective action problem*. In: *Governance: Na international journal of policy, administration, and institutions*, Vol 26, No. 3, July 2013, p. 449-471, p. 458. Uma discussão estimulada com dois jornalistas (A e B) revela explicitamente o caráter do dilema da ação coletiva do envolvimento em atividades corruptas em contextos totalmente corruptos: R: As pessoas veem [e pensam que é moralmente errado], mas não têm nada para fazer. Eles a enxergam como a ordem do dia. Isso se tornou normal. Eles não se importam porque eles desejam acessar algo e se deseja facilitar a maneira de obtê-lo, você tem e se envolver na corrupção e resolver seus problemas. Portanto, é muito difícil eliminá-lo. B: . . . Eu me sinto culpado no final do dia, mas é a sociedade. R: Exatamente. Porque eticamente não devemos, mas as circunstâncias B: De qualquer forma, isso é vida De qualquer forma, você olha os arredores, são as circunstâncias. É aquele sentimento de que, se eu não aceitar, será levado por outra pessoa (tradução livre).

³⁶⁴ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. In: *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 182.

³⁶⁵ *Ib.* p. 183.

O enfrentamento à corrupção, diante do quadro problemático apresentado pelo modelo de ação coletiva requer estratégias claras, completas e coerentes abrangendo, no mínimo: a aplicação efetiva das leis anticorrupção; a prevenção da corrupção, eliminando as oportunidades para a corrupção (grande ou pequena); educação pública sobre a corrupção e persuasão das pessoas para conscientização e contribuição na luta contra a corrupção.³⁶⁶ Estratégias adotadas em países que conseguiram transitar para níveis menos corruptos sugerem as reformas institucionais devem ser radicais e com base nas premissas acima. Sem reformas para adoção de medidas duras e que atuem sobre traços culturais, incrustados institucionalmente, serão ineficazes.³⁶⁷

Porém, essas estratégias podem depender de reformas que nem sempre são levadas adiante sob a justificativa de que, no afã de se eliminar o fenômeno, a firme ênfase na prevenção e repressão da corrupção poderia fazer surtir efeitos negativos sobre as liberdades individuais e os direitos fundamentais dos políticos, tornando os governos rígidos demais, levando a graves violações do Estado de Direito e da Democracia. Por isso, reformas radicais dificilmente vêm a lume. Na prática, os próprios grupos se utilizam de mecanismos de auto reforço, frustrando grandes mudanças pela resistência das partes interessadas, emperrando câmbios institucionais.³⁶⁸

As abordagens teóricas apresentadas fornecem informações relevantes para o conhecimento sobre os fatores sociais que afetam o comportamento dos indivíduos em sociedade, bem como sobre as tentativas de enfrentamento ao fenômeno da corrupção por parte da sociedade civil organizada. Os diagnósticos realizados pela teoria da agência e teoria da ação coletiva, sem dúvida, ainda contribuem para as reformas institucionais anticorrupção (por vezes, vagas e inviáveis), no entanto, não foram capazes de produzir resultados ideais em sociedades onde se

³⁶⁶ DE SPEVILLE, Bertrand. *Superando a corrupção: os fundamentos*. Arte e Ciência Editora: Fortaleza, 2014, p. 04.

³⁶⁷ Com base nesses elementos, Hong Kong e Singapura que eram considerados sinônimos de corrupção, no espaço de uma geração, passaram a ser considerados países relativamente livres de corrupção. A adoção de medidas duras transformou Hong Kong, p. ex., de um dos piores ambientes de negócios e elevado índice de corrupção nos anos 90, na 30ª economia do mundo, com a 10ª maior entidade de comércio e 11º maior centro bancário do mundo, na primeira década do século XXI. Hoje a Região Administrativa Especial da China é um exemplo para o mundo. (DE SPEVILLE, *Superando a corrupção: os fundamentos*. Arte e Ciência Editora: Fortaleza, 2014). De acordo com o índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional, Hong Kong ocupa a posição 16.ª. Segundo o Barômetro Global da Corrupção, 1% das pessoas do país pagou algum tipo de propina nos últimos 12 (doze) meses que antecedeu a pesquisa; (Disponível em: <https://www.transparency.org/en/countries/hong-kong>, acesso em: 14.08.2020); De acordo com o índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional, Cingapura ocupa a 4.ª posição (Disponível em:

³⁶⁸ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Op. cit., p. 184.

verificam graus elevados de corrupção, onde os círculos viciosos reforçam a desconfiança coletiva, prevalecendo as lógicas individualistas e o crime institucionalizado. Nesses ambientes, uma abordagem múltipla, por um lado, limitando as oportunidades de corrupção e, de outro, aumentando a chance de apuração e responsabilização parece ser o melhor caminho.

4 Reformas anticorrupção

O Estado exerce papel primordial no nível de corrupção, havendo necessidade de imposição de regras a moldar os interesses e a restringir o sistema de incentivos à corrupção, minimizando o papel da burocracia estatal no desenvolvimento³⁶⁹, bem como os monopólios, o que restringiria a cobrança de propinas e o oferecimento de suborno.³⁷⁰ Há necessidade de reformas institucionais voltadas à consolidação do mercado e da democracia.³⁷¹

O estudo relacionado a eventuais reformas institucionais ganha força a partir dos anos 1980 e 1990, quando as agendas políticas de muitos países foram pautadas por reformas neoliberalizantes. Os agentes percebem e agem nos espaços e falhas institucionais que implicam na maximização de práticas corruptas.³⁷² Tais condições devem ser corrigidas por reformas institucionais capazes de ampliar o controle da corrupção.

Essas reformas anticorrupção sob a ótica da agenda neoinstitucionalista, dependem do conhecimento acerca do contexto da corrupção (causas e efeitos), para que se possa atacar as suas causas. As reformas devem ser capazes de melhorar tanto as condições econômicas e sociais e a entrega de bens e serviços para a sociedade, ao tempo em que reforça a legitimidade política e jurídica. Igualmente, deve-se modificar os incentivos para a prática da corrupção e cuidar-se da ética tanto nos espaços públicos quanto privados.

³⁶⁹ BARDHAN, Pranab apud FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Marcos teóricos da corrupção*, p. 304.

³⁷⁰ *Ib.*, p.

³⁷¹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Marcos teóricos da corrupção*, p. 303

³⁷² ROSE-ACKERMAN, Susan. *A economia política da corrupção*. (In) *A corrupção e a economia global*. ELLIOT, Kimberly Ann et.al. (Org.). Brasília: Ed. UNB, 2002, p. 59.

Reformas devem diminuir a discricionariedade e os benefícios sob o controle de autoridades e, concomitantemente ampliar os custos do ilícito. Destaca-se, portanto, a importância de reformas que limitem os incentivos a pagamentos indevidos, que visem à fiel aplicação das leis anticorrupção e que aumentem a transparência e a supervisão.³⁷³

O primeiro passo para a reforma seria uma avaliação junto ao público para detectar como a corrupção afeta a vida em sociedade; como a corrupção ocorre em alto nível de compras, licitações, concessões e em privatizações, mesmo sem sua percepção pelo público; auditorias e pesquisas de rastreamento de despesas públicas a serem feitas por empresas públicas e privadas e que poderiam medir, ao menos, o impacto da corrupção ou do desvio de verbas públicas.³⁷⁴

As reformas institucionais iniciar-se-iam no âmbito dos poderes, fortalecendo o sistema de freios e contrapesos do sistema político, importante controle preventivo da corrupção. Se um líder estiver sozinho ou em conluio com a cúpula política, agindo de forma corrupta, será muito difícil erradicar a grande corrupção, embora, muitas vezes, repitam o discurso de que há interesse em reduzir a pequena corrupção, com o fim velado de aumentar os recursos disponíveis para eles próprios desviarem.³⁷⁵ Aliás, o discurso anticorrupção tem sido eficiente para o sucesso de candidatos que ostentam bandeiras anticorrupção em suas campanhas, entretanto, uma vez empossados, rapidamente as arriam.

Em segundo lugar, deve-se fortalecer a estrutura política e a legislação com sua estrutura impositiva, recompondo a cultura e as atitudes com respeito à corrupção em diferentes situações. O sujeito deve ser incentivado a ponderar sobre os benefícios e os custos, decidindo se oferece, aceita ou exige uma compensação corrupta. Os riscos e prejuízos advindos da prática corrupta devem ser muito superiores ao que se poderia auferir com sua realização.³⁷⁶ Nesse aspecto, oportuno lembrar a fórmula de Klitgaard (*corruption + power + discretion – accountability*). Reduzindo os poderes de monopólio, inclusive de funcionários públicos, reduz-se a corrupção. Explica-se: reduzindo-se os poderes que qualquer funcionário público tem sobre uma decisão governamental o aumentando-se a sua supervisão e controle, diminuem as oportunidades para as condutas corruptas. Pode-se aumentar a concorrência de atribuições ou competências entres

³⁷³ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. São Paulo: Ed. FGV, 2020, p. 627.

³⁷⁴ Id., ib.

³⁷⁵ Id., ib.

³⁷⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. Op. cit., p. 627.

diversos órgãos. Pode-se, ainda, permitir que os cidadãos busquem o mesmo serviço junto a um órgão estadual se o órgão municipal for corrupto. Pode-se reduzir as decisões discricionárias oferecendo serviços online. Há um acréscimo potencial no controle e responsabilização se a transparência é aumentada.³⁷⁷ Ao mesmo tempo, devem existir incentivos para que o servidor público mantenha os seus cargos no governo e rejeite a corrupção.

Devem ser implementados também acessos à informação por meio de portais de transparência visando à maior fiscalização por parte dos cidadãos, das mídias e das agências anticorrupção. Os ordenadores de despesas devem ser responsabilizados por suas decisões. Para isso, uma maior supervisão de seus atos é medida salutar. Não se deve exigir uma explicação detalhada em casos complexos, normalmente de difícil compreensão por parte do cidadão, mas, o mínimo necessário para que se alie a transparência dos negócios públicos à maior e melhor monitoração do servidor público que deve, no entanto, ser bem remunerado, o que também poderá alterar a análise do custo-benefício de um ato corrupto.³⁷⁸

Outro ponto importante: o Poder Judiciário deve ser independente e profissional respeitando a lei e à sociedade sem recorrer a subornos ou ceder a pressões políticas, estabelecendo-se leis que protejam delatores. Igualmente, deve-se selecionar candidatos tanto para o Poder Judiciário, Ministério Público, polícias e outros entes pertencentes ao sistema de justiça com base em sua qualificação e não por suas conexões, treinando-os para realização de seu trabalho a contento, com orgulho e respeito. Devem ser regidos por rígidos códigos de ética, pagando-se bons subsídios, a fim de atrair ótimos candidatos.³⁷⁹

Eliminar a impunidade é essencial. Os reformadores devem rever as leis, sobretudo, que prevejam sanções, em vários âmbitos, relacionadas a condutas de corrupção. As leis devem ser renovadas e acompanhar as transformações sociais, os valores prevalentes e a evolução tecnológica, passando a incluir, cada vez mais, elementos contra a corrupção de maneira inteligente e dissuasória.³⁸⁰

³⁷⁷ PALIFKA, Bonnie J. *Economia política da corrupção*: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. IREE Escola. Aula 2. Disponível em: <<https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/00vkkEa54j/aula-2-economia-politica-da-corrupcao-por-bonnie-jo-palifka>>. Acesso em: 17.02.2021.

³⁷⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. Op. cit., p. 628.

³⁷⁹ *Ib.*, p. 629.

³⁸⁰ *Ib.*, p. 633.

As agências anticorrupção devem ser bem-dotadas de recursos humanos, aparatos de ação e fundos suficientes para um ótimo desempenho. Ainda que tais agências não sejam estabelecidas de forma autônoma, ao serem incorporadas a organismos já existentes, o essencial é que não percam sua independência para fiscalizar, investigar e levar adiante suas atividades e tenham apoio para alcançar êxito. Assim, devem ser independentes de toda e qualquer influência política, inclusive, com mandatos de longa duração, possibilitando a que possa realizar suas atividades em parceria com outras agências governamentais de âmbito nacional e internacional em uma atuação multi-institucional para a efetiva responsabilização de agentes corruptos.³⁸¹

A sociedade civil deve ser consciente dos danos causados pela corrupção e participar ativamente do controle da administração pública, ajudando no convencimento de outros grupos sociais quanto aos prejuízos advindos da corrupção, em especial, no que diz respeito às campanhas eleitorais e seus financiamentos. A transparência dos negócios públicos exerce um papel preponderante nesse sentido, afinal, não há como fiscalizar ou manifestar-se quanto a um assunto do qual não se tem conhecimento. O aumento da transparência, ao auxiliar na detecção de atividades corruptas ou de má gestão pode conduzir a uma melhoria na eficiência dos serviços e fortalecer a legitimidade do governo.³⁸²

Os meios de comunicação devem ser livres da pressão do governo e de partidos políticos, indivíduos ou outras empresas para que possam exercer seu papel investigativo, trazendo à luz atividades suspeitas, fomentando, inclusive, a abertura de investigações oficiais pelas autoridades incumbidas do combate reativo à corrupção. Supre-se a ausência de liberdade da mídia autorizada³⁸³ e da falta de transparência, cumprindo o seu papel de informação à população que, de maneira crítica, poderá cobrar de seus representantes a apuração de atos corruptos, visando à sua punição/reparação. Note-se que a acessibilidade a portais de transparência facilitam a fiscalização da administração pública pela rede de *accountability* horizontal e vertical.

Quanto à ética, a vontade política é essencial. Os países que diminuíram seus níveis de corrupção começam esse caminho com a presença de um líder esclarecido e prosseguem por várias gerações de políticos engajados, editando boas legislações e estabelecendo políticas

³⁸¹ PALIFKA, Bonnie J. *Economia política da corrupção*: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. IREE Escola. Aula 2. Disponível em: <<https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/0OvkkEa54j/aula-2-economia-politica-da-corrupcao-por-bonnie-jo-palifka>>. Acesso em: 17.02.2021.

³⁸² ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. Op. cit., p. 630.

³⁸³ Id., Ib. Conforme se testemunhou na chamada primavera árabe, na Turquia e na China.

públicas anticorrupção por intermédio de campanhas publicitárias e, principalmente, a educação qualitativa, a incentivar as pessoas a condutas éticas.

Mesmo que as principais reformas sejam voltadas ao Estado, as empresas possuem um importante papel na redução da corrupção. Sim, porque é instintivo que se aponte o dedo somente para os políticos e a seus protagonistas de uma maneira exclusiva, devendo-se corresponsabilizar os agentes privados que também devem adotar códigos de ética, a começar pela cúpula das empresas e seus funcionários para evitar a corrupção. Empresas que mantêm contratos com o poder público devem assinar pactos de integridade e *compliance* a fim de evitá-la. A identificação da espécie e da forma de corrupção que ocorre nos setores econômicos ajudam a identificar onde ela é mais prevalente e onerosa. Pactos empresariais também podem fazer com que as empresas se comprometam, em bloco, a obstar a corrupção em suas interações com o governo ou outras empresas.³⁸⁴ Mesmo assim, o Estado precisa assumir papel central na regulação, promovendo equidade, protegendo vulneráveis e o patrimônio público.³⁸⁵

Ainda se pode mencionar a necessidade de reforma na regulação do financiamento de campanhas eleitorais, mesmo que usando-se fundos legalmente levantados, mas que podem enfraquecer o controle do eleitor. Um financiamento corrupto de campanha significa que o mandatário eleito estará a representar os interesses do seu maior contribuinte e não dos eleitores. Todas as entidades que, de alguma forma, podem auxiliar com iniciativas na liberdade de informação merecem apoio. Empresas doadoras de campanhas devem ser transparentes e revelar os seus destinatários, bem como as suas despesas de *lobby* – onde for regulamentado – bem como o histórico eleitoral de cada um dos eleitos, visando a uma melhor monitorização após a eleição.

386

Por isso, Rothstein, após analisar uma lista de mudanças institucionais ocorridas na Suécia, no século XIX, revela que em 1840 as reformas se iniciaram pelas escolas e o estabelecimento de uma imprensa forte, havendo forte concentração na década de 1860. Entre outras reformas estruturais, a mudança ocorreu em um período de aproximadamente cinquenta

³⁸⁴ PALIFKA, Bonnie J. *Economia política da corrupção*: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. IREE Escola. Aula 2. Disponível em: <<https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/00vkkEa54j/aula-2-economia-politica-da-corrupcao-por-bonnie-jo-palifka>>. Acesso em: 17.02.2021.

³⁸⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo*: causas, consequências e reforma. São Paulo: Ed. FGV, 2020, p. 629.

³⁸⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo*: causas, consequências e reforma. São Paulo: Ed. FGV, 2020, p. 630.

anos, porém, poucas das mudanças eram intencionais no sentido de atacar diretamente a corrupção, mas sim atacando de forma geral a estrutura do conjunto completo das instituições políticas do país.³⁸⁷ Ao invés de atacar o clientelismo diretamente ou a corrupção, essa abordagem indireta serviu para mudar a cultura política de uma compreensão particularista para uma compreensão universalista. Desse ponto de vista, não aponta um conjunto único de instituições como mais importante para as mudanças. A solução não seria somente mudar o sistema de justiça, pois, nesse sentido, não seria mais nem menos importante do que mudar o serviço público, a integridade dos líderes eleitos, a sociedade civil ou os meios de comunicação em massa.

Em segundo lugar, as instituições devem ser reformadas para aderir a práticas universalistas e não meramente particularistas. Se as medidas anticorrupção são limitadas a pequenas reformas pontuais, não atingirá o efeito desejado, pois, a corrupção sistêmica e endêmica não pode ser corrigida com uma solução técnica ou um impulso político. É a forma como a corrupção funciona na sociedade, extremamente enraizada e as expectativas da vida social e política que deve ser considerada. Para reduzir a corrupção a níveis controláveis, e mantê-la, há de se levar a efeito uma reforma revolucionária nas instituições.³⁸⁸

Assim, há necessidade de uma reforma abrangente no cerne de qualquer reestruturação que venha a ocorrer. O ideal seria o maior número de mudanças ser levado a efeito de uma só vez, ou planejada e executada, adotando-se políticas sólidas e conjunturais. Há muitos países que subscreveram as convenções e tratados internacionais sobre corrupção, elaboraram leis anticorrupção, mas não conseguiram resultados positivos no que se refere à sua diminuição.

As reformas devem ser estruturais e não somente simbólicas. Em muitos casos os reformadores não possuem interesse algum nessas reformas. Até porque a mera reforma institucional pode ser incapaz de mudar, por si, atitudes e comportamentos se os incentivos subjacentes permanecerem os mesmos.³⁸⁹ Aqui entra em cena o fator cultural, sem dúvida. A corrupção está arraigada em várias culturas, como a brasileira, que passou por 500 anos de sistemas políticos que contribuíram para uma corrupção endêmica, sistêmica e sindrômica que se verifica na atualidade, contaminando o inconsciente coletivo, o que leva à compreensão de que o

³⁸⁷ ROTHSTEIN, Bo *Anti-Corruption: The Indirect "Big Bang" Approach* The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden, p. 21.

³⁸⁸ *Ib.*, p. 23.

³⁸⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. São Paulo: Ed. FGV, 2020, p. 631.

fenômeno está associado à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade a refletir sobre a ética do agente público, independentemente de se constituir como um problema de ação coletiva. Identificar o mal é a primeira medida para combatê-lo ensejando reformas mais eficientes.

CAPÍTULO III – CONCEITUANDO A CORRUPÇÃO

1 Corrupção: graus de certeza

Um conceito se estabelece quando há um consenso relativo acerca de um determinado objeto. O conceito está um grau abaixo de definição no que diz respeito à certeza de um enunciado. A maior parte dos conceitos são complexos, alargados e multifacetados, podendo-se utilizá-los sem, no entanto, que se possa definir.³⁹⁰ O conceito de democracia, por exemplo, pode ser enunciado sob vários pontos de vista, formando tantos conceitos quantos se possa delinear. O pesquisador descreve um objeto em razão e a partir de inúmeros cenários possíveis.

A teoria, por sua vez, é fruto de um estudo de hipóteses, as quais, uma vez confirmadas ou refutadas, podem gerar ou não uma teoria. A teoria, uma vez provada, torna-se um conceito. Um conceito, quando não é refutável, transforma-se em uma definição.³⁹¹ Na área das ciências sociais, não é incomum que vários autores formulem inúmeros conceitos a partir de um mesmo objeto, identificando a sua essência, com percepções múltiplas de um ambiente, sujeito à mudança. O maior esforço do cientista social, assim, é voltado para a elaboração e análise de conceitos.³⁹² Em relação à corrupção, não é diferente. O termo corrupção sempre vem carregado de uma carga emocional e moral de caráter negativo. Longe se está de uma conceituação que seja amplamente aceita.

³⁹⁰ Por exemplo, o conceito de capital de Marx. As pessoas podem não saber qual é o conceito de capital, mas podem usar esse conceito. Se um trabalhador recebe seu salário e se alega que ele, agora, é possuidor de um capital, esse uso é coloquial, porém, não corresponde ao conceito científico de capital que, em uma de suas variantes, poderia ser concebido como um investimento que gera rendimentos.

³⁹¹ Abaixo da teoria está a opinião. Sua importância está baseada na ideia de que algum dia, uma teoria poderá ser gerada a partir de uma opinião.

³⁹² Envolve um alinhamento entre o termo, o fenômeno e suas propriedades: três elementos integrantes de um tripé, denominado como o triângulo de Ogden-Richards. Entre o pensamento e o símbolo há uma relação de simbolização, entre o pensamento e objeto, há uma referência; entre símbolo e objeto, não há relação direta, mas somente uma presunção. A relação signo-objeto é mediada pela subjetividade da mente de pessoa que codifica o enunciado (escreve, fala) ou decodifica (lê, escuta). Portanto é variável, individual, inconstante e indireta. (O significado do significado. Disponível em: http://courses.logos.it/plscourses/linguistic_resources.cap_2_6?lang=bp, Acesso em: 09.11.2020; OGDEN C.K; RICHARDS, I. A. *The meaning of meaning: A study of the influence of language upon thought and of the Science of symbolism*. Routledge & Kegan Paul, 1960, p. 11, 243-244; VIEIRA, James Batista. Corrupção: um mapa analítico. Revista Jus Navegandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3384, 6 out. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22579>. Acesso em: 26.jul.2020).

O ideal seria buscar a compreensão do fenômeno em seu próprio tempo e local de ocorrência, pois, está ligado a uma construção social que avança para vários campos do conhecimento, por isso é dinâmico. Afinal, “[...] está relacionada a valores e normas pressupostos, em função do aspecto moral que envolve o seu conceito e história”.³⁹³

A corrupção é tão antiga quanto o próprio homem, bem como a corrupção nos governos é tão antiga quanto os próprios governos³⁹⁴, entretanto, não há na tradição do pensamento político ocidental um consenso acerca da conceituação do que seja corrupção, o que pode representar um entrave para a elaboração de uma teoria geral sobre o tema, bem como apresentar dificuldade de definição. Há diferentes abordagens: de acordo com os fins normativos, não estritamente legais, especificados em conceitos categorizados³⁹⁵ a serem considerados em determinada sociedade ou uma definição estritamente voltada para fins legais, a qual sempre poderá pecar por um espectro de abrangência muito restrito. A elaboração de uma teoria exige a construção de conceitos que encontrem eco na realidade empírica, mesmo que uma teoria não se esgote nesses conceitos.³⁹⁶

Na busca de “[...] significados morais da corrupção, deve-se perceber que estão ligados e discursos empregados pelos atores para qualificar a ordem política”.³⁹⁷ Embora, atualmente haja uma ligação entre o termo e ilegalidade, a origem etimológica da palavra tem um significado muito mais complexo.

1.1 Corrupção e suas acepções

O rastreamento ancestral da palavra corrupção pode levar ao termo grego *Phthora* que significa destruição, decadência e morte relacionada à gênese ou início de um processo. Nos

³⁹³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. p. 84.

³⁹⁴ *The history of government corruption is as old as the history of government itself*. YINGLING, M. Patrick. Conventional and Unconventional Corruption. PG. Copyright (c) 2013 Duquesne University Duquesne Law Review Spring, 2013 Duquesne Law Review 51 Duq. L. Rev. 263.

³⁹⁵ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Marcos teóricos da corrupção*. p. 299.

³⁹⁶ *Ib.*, p. 299.

³⁹⁷ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. p. 84.

textos pré-socráticos era ligado à depravação moral de mulheres e jovens e à ruína das colheitas devido ao mau tempo.

Há um enfoque etimológico-filosófico, semântico, portanto, por vezes, ignorado pelas tradições relacionadas ao estudo da corrupção. Nessa acepção focada na análise das palavras, sob o ponto de vista léxico e até mesmo ligado a uma perspectiva filosófica, a corrupção deriva do latim *corruptione* que significa o efeito de corromper; decomposição, putrefação, adulteração e, em sentido figurado, devassidão, depravação, perversão, além de suborno, peita.³⁹⁸ Igualmente deriva do termo latino *corrumpere*: para quebrar, estragar. Originária do latim *rumpo, rumpere*, significa "quebrar, para estourar, abrir, destruir, violar. Algo que se compôs, putrefaz ou que se tornou devasso, perverso, depravado. Sugere a desunião, alteração, decomposição, algo vil e repugnante.

Essa acepção ligada à putrefação e decadência física é metafórica. Remete ao contexto naturalista de Aristóteles, mas há um sentido denotativo da corrupção no âmbito da decadência moral, sedução e suborno, mais ligada à conotação da política.

O termo foi sintetizado por décadas como “[...] o estado da coisa corrupta ou corrompida [...] alteração do que é reto ou bom, em mau e depravado[...]”, associa a palavra ao ato de “[...] perverter, subornar, peitar”.³⁹⁹ Tornar-se moralmente corrupto ou a condição de ser corrupto significa e deterioração moral ou decadência; depravação; perversão ou destruição da integridade no desempenho das funções públicas por suborno ou favor: o uso ou existência de práticas corruptas em um Estado, empresa pública e outros entes estatais.⁴⁰⁰

Pode-se observar que o termo, de início, era muito mais ligado, mesmo que metaforicamente, ao campo da moral, da justiça e dos bons costumes, encontrando-se essa noção disseminada na legislação. Exemplo disso é o preceito estabelecido sob a égide das Ordenações Afonsinas, de 1314, que previa penas aos que tentavam influenciar o julgamento das causas,

³⁹⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque de. Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI. Versão 3.0. Editora Nova Fronteira, nov. 99. 1 CD-ROM.

³⁹⁹ SILVA, Antonio de Moraes. *Diccionario da lingua portuguesa*. 4. ed. Tomo I. Lisboa: Imprensa Regia, 1831. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=VgxaAAAACAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 12.12.2021, p. 479.

⁴⁰⁰ *THE OXFORD English Dictionary*. Oxford: Clarendon Express, 1989, v. 3, p. 973-974.

recorrendo às peitas corrompendo e impedindo o andamento legal do pleito.⁴⁰¹ Peitas, de acordo com Bluteau é “qualquer coisa que se dá para subornar o juiz e corromper a justiça”.⁴⁰²

Na língua espanhola, o termo guarda acepções idênticas. Para Covarrubias Orozco, a corrupção origina-se da raiz latina *corrompo, contamino, vitio, destruo*, apresentando várias acepções relacionadas à degradação biológica, moral, corrupção dos juízes e até mesmo sexual.⁴⁰³ Ainda no espanhol, [...] 3. *vicio o abuso introducido em las cosas no materiales. Corruptión de costumbres, de voces.* 4. *f. Der. Em las organizaciones, especialmente de las funciones y médios de aquellas en provecho, económico o de outra índole, de sus gestores.*⁴⁰⁴

No inglês, *corruption* está ligada a uma

Conduta desonesta ou fraudulenta de quem está no poder, geralmente envolvendo suborno. ‘O jornalista que quer expor a corrupção em lugares importantes’ 1.1 A ação ou efeito de tornar alguém ou algo moralmente depravado. ‘a corrupção da juventude era um motivo poderoso’; ‘A palavra ‘viciado’ evoca o mal e a corrupção’”. (tradução livre)⁴⁰⁵

Há também uma abordagem ligada aos postulados da física e da biologia, onde a corrupção equivaleria à destruição, devastação ou adulteração da matéria, de um organismo, como a carne, por exemplo. A corrupção ocorre quando “alguma coisa quebra dentro de si mesmo: as podridões de maçã na prateleira; narcisismo que corrói a alma; governo que se

⁴⁰¹ Lei pela qual se estabelecem as penas que devem ser aplicadas a procuradores e advogados que recebam das partes quaisquer ofertas ou os seus honorários antes da sentença definitiva, bem como às partes que se tenham servido desse meio para os corromper e impedir o andamento legal do pleito (ano 1314). Disponível em: <http://www.governodosoutros.ics.ul.pt/?menu=consulta&id_partes=43&acciao=ver&pagina=491>. Acesso em: 28.05.2019.

⁴⁰² BLUTEAU, Raphael. *Vocabulário português & latino*. Lisboa: Oficina de Pachoal da Silva, v. 6, 1728, p. 479. <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/5443>. Acesso em: 28.05.2019.

⁴⁰³ COVARRUBIAS OROZCO, Sebastián. *Tesoro de la lengua castellana o española*. Edición de Felipe C. R. Maldonado revisada por Manuel Camarero. Madrid: Castalia, 1995, p. 359. As dez acepções que apresenta: “1. corromper las buenas costumbres, estragarlas. 2. Corromper los jueces, cohecharlos. 3. Corromper los licores, estragarse, y ellos Suelen corromperse. 4. Corromper las carnes, dañarse. 5. Corromper las letras, falsarlas. 7. Corromper la doncella, quitarle la flor virginal. 8. Corrupta, la que no está virgem. 9. Corrupción, pudrimiento. Corrupción de huesos, cuando se pudren hasta los huesos; enfermedad gravíssima y mortal. 10. Corruptela, término forense”.

⁴⁰⁴ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. Disponível em: <https://dle.rae.es/?id=JARLACS>. Acesso em 22.06.2019.

⁴⁰⁵ *Oxford Dictionaries. Powered by Oxford*. Disponível em: <https://www.lexico.com/en/definition/corruption>. Acesso em 22 jun 2019. **1 Dishonest or fraudulent conduct by those in power, typically involving bribery. ‘the journalist who wants to expose corruption in high places’ 1.1 The action or effect of making someone or something morally depraved. ‘the corruption of youth was a powerful motif’; ‘the word ‘addict’ conjures up evil and corruption.’**

desintegra internamente. A integridade do objeto da corrupção é ameaçada pela decadência interna”.⁴⁰⁶

Sob a ótica física, o fenômeno é conceituado como sendo a “suspensão do concurso conservativo e introdução de qualidades alterantes e destrutivas” e metaforicamente alude à corrupção dos costumes, à corrupção do juiz ou da justiça e à corrupção de palavras.⁴⁰⁷

Nota-se que não há contradição conceitual importante entre os enunciados semânticos, mantendo-se um núcleo léxico comum: ação ou omissão destrutiva, depreciativa, desviante daquilo que é original, genuíno, ético, justo ou normativo.

Com o passar do tempo a compreensão do fenômeno variou em grau degenerativo, ora abarcando, ora excluindo uma variedade de condutas e atividades. Trata-se de termo que existe com o seu valor facial, referido com as mesmas palavras ou com frases desde há muito tempo.⁴⁰⁸ Mesmo não havendo muita flutuação semântica da palavra, além dos comportamentos morais ilícitos ou imorais, inclui uma conotação social e política que remonta à tradição clássica grega, sendo entendida como um desvio do modelo ideal, a exemplo da visão aristotélica de que a degeneração da monarquia equivaleria à tirania.

Seña (1997)⁴⁰⁹, em um sentido filosófico, aduz que a corrupção assume desde logo um caráter de calamidade universal de natural ocorrência, com repercussões tanto na pobreza quanto na falta de segurança jurídica. No sentido mais específico e moral, tradicionalmente, designa uma atividade humana como o suborno ou a extorsão.⁴¹⁰ O autor elenca as características desse fenômeno universal: a uma porque atravessa todas as épocas não sendo exclusivo da atualidade ou de um momento histórico determinado; a duas porque se manifesta em todos os locais do planeta, sem distinção; a três porque afeta em menor ou maior escala a todos os sistemas jurídicos

⁴⁰⁶ TEACHOUT, Zephir. *The anti-corruption principle*. *Cornell Law Review*. *Cornell L. Ver.* 341. January, 2009. “Corruption derives from the Latin *corrumpere*: to break up, to spoil. *Rumpo* means “to break, to shatter, to burst open, destroy, violate,” [*347] and *co* means “with,” - instead of two things breaking apart (*dirumpo*), or one thing breaking open (*erumpo*), corruption is when something breaks within itself: the apple rots on the shelf; narcissism corrodes the soul; government internally disintegrates. The integrity of the object of corruption is threatened by internal decay”.

⁴⁰⁷ BLUTEAU, Raphael. *Vocabulário português & latino*. Lisboa: Oficina de Pachoal da Silva, v. 2, 1728, p. 572. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/5443>. Acesso em: 28.05.2019.

⁴⁰⁸ HESPANHA, Antonio Manuel. *Cultura jurídica europeia*. Síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boitex, 2005, p. 26.

⁴⁰⁹ SEÑA, Jorge F. Malem. *Globalización, comercio internacional y corrupción*, 1997, p. 41.

⁴¹⁰ *Ib.*, p. 42.

e, por fim, porque interessa a todas as atividades humanas, seja pública ou privada, profissional ou amadora, individual ou coletiva.⁴¹¹ Formulam-se explicações sobre as suas causas, fundamentando no desenvolvimento, na desigualdade social, questões culturais e políticas, natureza humana insitamente venal e nas falhas institucionais.⁴¹²

Em outra acepção, extrai-se a possibilidade de abordagem analítica sob o aspecto individual, centrado na pessoa, quando a corrupção indica que a natureza humana está sendo desviada de seu curso, assim como se destrói, devasta e adultera uma matéria orgânica.⁴¹³

Há quem identifique três teorias vigentes sobre a corrupção na política, relacionando-as com a capacidade dos indivíduos de uma dada comunidade política empreenderem ação coletiva por meio de laços comuns de ética, moderando os interesses e vinculando-se à positivação legal, legitimação de ordens e preservação de valores que definem ou não o corpo político.⁴¹⁴ O fenômeno pode ser analisado sob o viés do positivismo jurídico, da teoria estrutural-funcionalista e a teoria da *public choice*, já mencionada.

Uma abordagem sob o aspecto sociológico supõe que uma organização social regida por normas gerais, impessoais, claras e operantes, homogeneamente compreendidas e aceitas por todos é degradada quando da ocorrência de um ato de corrupção. A corrupção não deixa de degradar o estado das coisas. Este aspecto imprime sua força nas mais diversas correntes interpretativas da corrupção, sendo importante para aqueles que seguem uma vertente tradicional

⁴¹¹ *Ib.*, p. 41.

⁴¹² A corrupção é um modo de alcançar determinados objetivos de outra maneira inalcançáveis ou mais custosos.

⁴¹³ SEÑA, Jorge F. Malem. *Globalización, comercio internacional y corrupción.*, p. 24.

⁴¹⁴ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas.* p. 126.

ou legalista de análise.⁴¹⁵ Pode ser tida como um fenômeno de natureza estrutural ligado à nossa formação social, aos nossos hábitos e costumes.⁴¹⁶

Schiling⁴¹⁷, com base em Bezerra, apresenta o estudo das práticas sociais concebidas como corruptas tendo por base a perspectiva das relações sociais que estruturam tais ações, marcando a “[...] dimensão histórica e estrutural das práticas de corrupção e a ausência de consenso quanto ao tipo de ação a ser considerada como tal”. A análise é ancorada em conceitos de relações pessoais, pares, redes sociais, relações de parentesco, patronagem e amizade⁴¹⁸, troca de favores e presentes.

A corrupção pode assumir um significado amplo, ligado à decadência moral, mas também um outro significado mais específico ligado ao contexto da ciência política e da economia e seus reflexos para os demais segmentos, considerando mais o seu aspecto da legalidade/ilegalidade, mesmo que alguns elementos ligados à moralidade possam ser retomados, tendo em vista a sua repercussão na interpretação e aplicação da lei.

A multiplicidade de conceitos, entretanto, põe em causa a sintonia entre eles. Pode-se admitir que a grande maioria dos autores entende que a corrupção se dá em uma relação entre o Estado e a sociedade, excluindo em um primeiro momento as ocorrências verificadas nas relações de âmbito privado. Além disso, para se montar um quadro de teoria política relacionado ao tema corrupção, necessário seria refletir o modo como esse conceito foi pensado e percebido ao longo

⁴¹⁵ SCHILING, p. 45. Neste ponto a autora menciona as definições de correntes analíticas sobre a corrupção propostas por Carvalho, mesmo que não as adote em sua discussão. A corrente tradicionalista (tradicional, legalista ou moralista), a abordar a corrupção em termos morais, considerando-se isolada em seus aspectos individuais; uma corrente funcionalista analisará a funcionalidade ou disfuncionalidade das práticas corruptas, podendo a corrupção propiciar até mesmo a integração social e a estabilidade política; a corrente evolucionista, que se preocupa com as mudanças sócio-econômicas e com a forma como estas afetam as instituições e as percepções que as comunidades têm dessas modificações, analisando o choque entre realidades sócio-culturais distintas, entre formas tradicionais e modernas; a corrente ético-reformista trabalhará com a corrupção como um sistema, sublinhando os seus aspectos disfuncionais, criando o câmbio negro ou mercado paralelo, onde obtém vantagem quem corrompe com mais habilidade a burocracia governamental.

⁴¹⁶ RIOS, José A. Considerações sobre a corrupção. Cadernos brasileiros, 32: 13, 1965. As práticas designadas como corruptas e corruptoras estão fundadas em princípios da ação associadas à lógica pessoal que, apesar de não oficialmente incorporados às representações oficiais ou às análises sobre o Estado, estão, todavia, presentes, orientam e regulam, tanto quanto os procedimentos formais e em combinação absolutamente imprescindíveis ao funcionalismo e à existência do próprio Estado (BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Relume Dumará-ANPOCS: Rio de Janeiro, 1995, p. 186).

⁴¹⁷ SCHILING, p. 71.

⁴¹⁸ Interesses pessoais perpetuando uma cadeia de corrupção generalizada em múltiplas ações de compadrio.

do pensamento social, político e filosófico, considerando-se a experiência e o espaço em que foram produzidas e o horizonte de expectativas que representavam.⁴¹⁹

O modo mais habitual de caracterização do fenômeno no âmbito político e social está ligado à extrapolação das funções do funcionário público.

Key, um dos primeiros a escrever sobre o tema no campo da ciência política conceitua corrupção como “[...] o controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando a tirar proveito pessoal ou partidário [...] pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos [...]”.⁴²⁰ A visão do autor está voltada à extrapolação, ao funcionário público que auferia vantagens decorrentes do cargo que exerce, seja para fins políticos ou particulares.

Nessa acepção, o termo corrupção estará voltado à própria atividade e conduta administrativa, ligada a todas as formas de poder, em “[...] vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma (estão) associadas a ela”.⁴²¹ (tradução livre).

A corrupção aqui é caracterizada pelo exercício abusivo dos poderes públicos para benefício do interesse privado ou aqueles atos pelos quais o interesse privado passa a ser excessivamente mais importante do que o interesse público.

A partir dos anos de 1970, com o aprofundamento das pesquisas no campo econômico, a influência negativa da corrupção começa a ser detectada na *performance* econômica dos países e das empresas.⁴²² Isso chamou a atenção quanto ao tema, conferindo impulso ao combate da corrupção, extrapolando os campos em que até então era estudada. O final dos anos de 1980 marca o início do crescimento de iniciativas internacionais de combate à corrupção, momento que coincide com a arrancada dos processos de globalização e integração de blocos de países, bem como de adaptação das economias aos processos democratizantes.⁴²³ Com a contribuição

⁴¹⁹ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Marcos teóricos da corrupção*. p. 300.

⁴²⁰ KEY, Valdimer Orlando. *The techniques of political graft in the United States*. Chicago: University of Chicago, 1936, p. 5-6.

⁴²¹ O'DONNELL, Guillermo A. *Polyarchies and the (Un) rule of Law in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1998, p. 6.

⁴²² ROCHA, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. Fórum: Belo Horizonte, 2015, p. 23.

⁴²³ *Ib.*, p. 24.

dos estudos no âmbito econômico, sociológico e da ciência política, já tratados neste estudo, conceituar ou definir corrupção, fenômeno social que é, passou a se constituir em tarefa ainda mais difícil, pois, a análise passa a incidir sobre uma maior multiplicidade de formas instrumentais, dificultando-se a sua delimitação, incluindo-se aspectos até então desconsiderados, como corrupção privada e a corrupção transnacional, por exemplo.

Em termos gerais, o conceito padrão de corrupção está mesmo ligado ao abuso no exercício dos poderes-deveres inerentes a um cargo público visando ao ganho privado. Porém, é um conceito problemático e incompleto porque não aponta qual seria o padrão normativo a ser considerado, ou seja, o abuso deve romper determinado modelo normativo pressuposto. Certo é que a corrupção pode envolver o detentor de um cargo público que age com parcialidade, favorecendo relacionamentos e preferências, quando deveria tratar pessoas e empresas de maneira imparcial. Esse conceito está mais afinado com as teorias normativas sobre justiça e democracia.⁴²⁴

Enfim, a grande dificuldade de elaboração de um conceito é mensurá-lo de modo que possa ser utilizado em todo e qualquer ambiente. Devido à grande dificuldade de conceituação do termo, há autores que preferiram classificá-los, tipificando-os em grupos de conceitos.⁴²⁵ Um primeiro grupo é o dos conceitos centrados no ofício público (definição legalista), ou seja, existe corrupção quando há desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo, na busca de recompensas para si ou para terceiros.⁴²⁶ Nye, foi um dos autores que impulsionou a escola do *public office*, conceituando corrupção como:

Comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de *status* que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno

⁴²⁴ ROTHSTEIN, Bo. *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach* The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden, 2011, p. 4-5.

⁴²⁵ HEIDENHEIMER, Arnold. *Political corruption, readings in comparative analysis*. Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970; GIBBONS, Kenneth. *Toward an attitudinal definition of corruption*. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990; MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*. N.º 25. Brasília, janeiro-abril de 2018, pp. 237-272.

⁴²⁶ MIRANDA, Luiz Fernando. *Op. cit.*, p. 239.

grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer.⁴²⁷ (tradução livre)

Em um segundo grupo estariam encartados aqueles conceitos centrados no mercado, ressaltando que o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como forma de maximizar a própria renda pessoal.⁴²⁸

Um terceiro, focado na ideia de bem público, podendo ser considerada corrupta toda prática, quando o interesse comum, existente e identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.⁴²⁹ O interesse público figura em segundo plano.

Pode-se mencionar um quarto grupo, partindo-se da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões bem conhecidas pelo público⁴³⁰, ou seja, baseado na opinião pública.⁴³¹

Por um lado, o agrupamento de conceitos pode facilitar a compreensão, a identificação e a distinção entre as visões existentes sobre a corrupção. Em outro sentido, porém, o que se observa é que os conceitos, em geral, não são puros. As tipologias presentes em cada grupo, associam-se e combinam-se com os demais em determinada medida.

Nesses agrupamentos de conceitos, nota-se que os fatores que mais ressoam são a conduta do funcionário público e as trocas realizadas (reciprocidade política ou econômica) entre este e aquele que representa o interesse particular. A corrupção se consubstancia em uma transação (troca) que envolve duas partes: o titular do cargo público e o representante do interesse particular.⁴³²

A partir dessas tipologias, em especial os três primeiros tipos mencionados retro, Miranda⁴³³ formula um conceito sobre corrupção com a pretensão de que seja o mais vigoroso.

⁴²⁷ NYE, Joseph. *Corruption and political development: a cost-benefit analysis*. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990, p. 284.

⁴²⁸ *Ib.*, p. 239.

⁴²⁹ *Ib.*, Id.

⁴³⁰ GIBBONS, Kenneth. *Toward an attitudinal definition of corruption*. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

⁴³¹ Atentar que, em uma análise da Constituição brasileira, depreende-se que o estatuto jurídico do político consagra o princípio da moralidade administrativa em seu artigo 37, *caput*, corroborando para a porosidade desse conceito, em uma acepção jurídico-constitucional.

⁴³² CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. IN: LEITE C. (org.) *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 64.

⁴³³ MIRANDA, Luiz Fernando. *Op. Cit*, p. 264-265.

Para ele: “[...] o pagamento (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política, tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido”.⁴³⁴ Constrói o que denomina de um conceito mais claro e limitado sobre a expressão, dela excluindo preocupações e problemas relacionados com os termos nepotismo, peculato ou concussão e outros de igual gravidade. Sua preocupação é focada em alguns tipos de corrupção, como o suborno e a extorsão.⁴³⁵ Entretanto, o conceito, assim estruturado, se revela restrito demais, pois não abarcaria toda a variedade de ações de possível ocorrência, o que é uma dificuldade comum à formulação de conceitos e ao enfrentamento do fenômeno.

Esbarraria nas definições legais ligadas à tradição jurídico-positivista, restringindo o alcance do termo corrupção à troca, ou seja, aos pagamentos ilegais por motivação política ou privada feitos a um funcionário público⁴³⁶, deixando de fora vários comportamentos e atividades, acarretando os mais variados problemas, principalmente a impunidade, considerando-se determinadas conjunturas políticas, econômicas jurídicas e sociais.

No cenário brasileiro, por exemplo, não seria nem mesmo razoável afastar o nepotismo⁴³⁷, o peculato⁴³⁸ ou comportamento congênere, do conceito amplo de corrupção⁴³⁹ por se entender

⁴³⁴ i) critérios gerais para a definição de um conceito; ii) a estratégia “min-max” e iii) o conceito de três níveis.

⁴³⁵ SEÑA, Jorge F. Malem. p. 44. Nesses dois tipos, as pessoas comprometidas no ato de corrupção, corruptor e corrompido, estão identificados ou são identificáveis. O suborno é uma espécie de contrato que se aperfeiçoa pelo mero acordo. O subornador paga ao subornado para que este atue em seu favor em troca de uma contraprestação irregular. Por esse motivo, em um suborno a reciprocidade é essencial. Ambas as partes se beneficiam de um suborno e ambas as partes são igualmente culpáveis. Na extorsão, diferentemente, o extorcionário exige um preço sob a ameaça de dar ao extorquido um tratamento pior do que mereceria [...] o extorquido aceita cumprir com o exigido para evitar males maiores. Em geral, é normal que os corruptos exponham os casos de suborno como se fossem casos de extorsão. Fazem-no com o objetivo de apresentar-se como vítimas de um delito ou de um ato de deslealdade e como partícipes necessários desses casos. E, nesse sentido, poder reclamar a aplicação de escusas absolutórias que caberiam nos casos de extorsão, mas, jamais no suborno. (tradução livre).

⁴³⁶ MIRANDA, Luiz Fernando. Op. cit., p. 254.

⁴³⁷ O nepotismo só ocorre quando alguém, usando de sua posição de agente público, posição de poder, portanto, nomear, contratar ou favorecer parentes, contrariando os princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia previstos na Constituição da República do Brasil. A lei 8.112/90, em seu artigo 117, prevê a figura do nepotismo, bem como o enunciado de súmula vinculante n.º 13, do Supremo Tribunal Federal.

⁴³⁸ Art. 312, do código penal brasileiro: “Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de quem tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio”.

⁴³⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção, ineficiência*. 3. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013, p. 209 e 322. A Lei 8429/92, prevê razoável quantidade de modelos e condutas proibidas, fórmulas propositadamente vagas, acompanhando a dinâmica da corrupção e dos fenômenos de má gestão pública de tal forma que os fatos ilícitos possam ser melhor tutelados pelas entidades fiscalizadoras. Entretanto, a partir da Lei 14.230/2021, as condutas violadoras de princípios constitucionais da administração pública passaram a ser enumerados em forma de *numerus clausus*.

que não possuem o elemento troca⁴⁴⁰ ou obtenção de benefício pessoal ou para terceiros, bem como os demais requisitos necessários para se caracterizarem como atos de corrupção.⁴⁴¹

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), ao conceituarem corrupção, também terminam por limitar tal conceito ao comportamento ilegal de um agente público, ao tempo em que contemplam três tipos de corrupção, referindo-se expressamente às figuras do nepotismo e do peculato ao lado do suborno:

[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o **nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.**⁴⁴² (grifos nossos)

A proposição também é de que a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade, deixando-se de lado as incursões sobre a moral para outra seara, diferenciando as normas legais das práticas sociais, bem como a diversidade de comportamentos e seus efeitos verificáveis no campo público e privado.⁴⁴³

⁴⁴⁰ MIRANDA, Luiz Fernando. Op. cit., p. 245.

⁴⁴¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 304. Rose-Ackerman enumera as mais importantes situações em que a corrupção generalizada pode determinar quem obtém os benefícios e arca com os custos da ação governamental.: *The government may be charged with allocating a scarce benefit to individuals and firms using legal criteria other than willingness to pay. Bribes clear the market; Officials in the public sector may have little incentive to do their jobs well, given official pay scales and the level of internal monitoring. They may impose delays and other roadblocks. Bribes act as incentive bones; Those engaged in legal pursuits seek to reduce the costs imposed on them by government in the form of taxes, customs duties, regulations. Bribes lower costs; Illegal business frequently purchase corrupt benefits from the state. In extreme cases illegal business and organized crime bosses dominate the police and other parts of the state through corruption and intimidation. Bribes permit criminal activity.* Tradução livre: A prática de propina ou pagamento de suborno pode assumir quatro formas que permitem que as transações eficientes ocorram: i) o governo pode estar incumbido em alocar um benefício escasso a indivíduos e firmas usando critérios legais que não a disposição de pagar; ii) Propinas que agem como bônus de incentivos: os funcionários dos setores públicos podem ter poucos incentivos para fazer seus trabalhos corretamente, dado o salário e o nível de monitoramento interno. Eles podem impor atrasos e outros empecilhos; iii) Propinas que diminuem custos: aqueles engajados em atividades ilegais procuram reduzir seus custos impostos pelo governo por meio de impostos e regulações; iv) Propinas que permitem a atividade criminal: negócios ilegais frequentemente compram benefícios corruptos do Estado. Em casos extremos, estes negócios ilegais e os chefes do crime organizado dominam a polícia e outras partes do Estado por meio da corrupção e da intimidação.

⁴⁴² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1 v., p. 291-292.

⁴⁴³ *Ib.*, p. 292. Exemplifica com o caso de um diretor de uma empresa privada que colocasse seu filho em um alto cargo, mesmo sem este possuir os requisitos necessários: isto não seria considerado nepotismo, ao contrário de um diretor de uma empresa privada que agisse da mesma forma.

Bobbio, Matteucci e Paquino (1998)⁴⁴⁴ salientam que a corrupção se caracteriza por uma transação ou troca. Este parece ser o ponto de convergência entre os vários conceitos.

No âmbito global, a corrupção encontra uma matriz normativa voltada ao combate de delitos estabelecida na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003:

Art. 15. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

- a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;
- b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.⁴⁴⁵

Para Lopes⁴⁴⁶, em uma alusão à tratativa no âmbito criminal, a dimensão ampliada do fenômeno da corrupção redimensiona o seu conceito, entendendo que as limitações operativas do conceito jurídico-penal não permitem responder de forma adequada à resolução de vários fenômenos patológicos que atingem o sistema político, nomeadamente em termos de governança, levando a uma expansão gradual do próprio conceito de corrupção. Ressalta que um conceito jurídico-político de corrupção deverá enquadrar um “[...] alargado conjunto de categorias jurídico-penais diversificadas, perfeitamente autónomas, mas que, pelo tipo de bens jurídicos que protegem, não podem deixar de ser tratadas, em uma perspectiva de patologia do sistema, no âmbito macro-jurídico da corrupção”.⁴⁴⁷ Com base em Kaufman⁴⁴⁸ elabora uma definição nuclear assente no “abuso da função pública em benefício privado”⁴⁴⁹, englobando um conjunto

⁴⁴⁴ Id., ib.

⁴⁴⁵ Criminalization and law enforcement. *Article 15. Bribery of national public officials. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.*

⁴⁴⁶ LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Almedina: Coimbra, 2011, p. 39.

⁴⁴⁷ Ib., p. 83.

⁴⁴⁸ KAUFMAN. *Diez mitos sobre la gobernabilidad y corrupción*. Finanzas & Desarrollo, septiembre de 2005, p. 41.

⁴⁴⁹ LOPES, José Mouraz, p. 84.

diversificado de tipos penais. Com isso, faz claramente uma alusão à corrupção sistêmica, dando ensejo à discussão sobre os vários graus de corrupção.

A Transparência Internacional⁴⁵⁰, com sede em Berlim, importante organização internacional de combate à corrupção que realiza pesquisas junto a organismos empresariais para captar a percepção acerca dos níveis de corrupção existentes nos países, define corrupção como “o uso indevido das atribuições públicas para obter benefícios privados”. Mais uma definição ampla, capaz de abarcar um sem número de situações patológicas ligadas à corrupção.⁴⁵¹

Seña admitindo, igualmente, que não há uma definição majoritariamente aceita sobre o que seja corrupção⁴⁵², propõe um esquema conceitual que se caracteriza pelas seguintes notas:

1. A intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas instituições nas quais se participa ou se presta serviço (tradução livre)⁴⁵³;
2. A pretensão de conseguir alguma vantagem na corrupção se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos (tradução livre)⁴⁵⁴;
3. Deve haver uma relação causal entre a violação do dever que se imputa e a expectativa de obter um benefício irregular (tradução livre)⁴⁵⁵;
4. A corrupção se mostra com uma deslealdade para a regra violada, a instituição à qual pertence ou na qual se presta o serviço (tradução livre)⁴⁵⁶;
5. Os atos de corrupção tendem a ocultar-se, isto é, comete-se em segredo, ou ao menos de forma discreta (tradução livre)⁴⁵⁷.

Acrescenta que nem todo ato de corrupção constitui um ilícito penal, dependendo do tratamento que o direito penal confira aos atos de corrupção. Isso porque a ideia de corrupção

⁴⁵⁰ *One global movement sharing one vision: a world in which government, business, civil society and the daily lives of people are free of corruption. In 1993, a few individuals decided to take a stance against corruption and created Transparency International. Now present in more than 100 countries, the movement works relentlessly to stir the world's collective conscience and bring about change.* Disponível em: <https://www.transparency.org/about>. Acesso em: 03.06.2019.

⁴⁵¹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013, p. 28.

⁴⁵² SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43.

⁴⁵³ *No importa que ese beneficio sea económico, puede ser político, social, sexual. Y tampoco es necesario que ese beneficio se obtenga de modo inmediato, un corruptor inteligente puede dejar su goce para el futuro y así prolongar en el tempo la dependencia del corrompido.* (SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43).

⁴⁵⁴ *Una secretaria de dirección que vende lo secretos industriales de su empresa a otra empresa competidora de cambio de dinero se corrompe. Ha violado los deberes de su cargo. Por esa razón, la corrupción siempre es parasitaria de la violación de alguna regla, según un marco normativo de referencia.* (SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43).

⁴⁵⁵ SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43.

⁴⁵⁶ *Por ese motivo la corrupción de los políticos es tan nociva en una democracia, ya que constituye una muestra inequívoca de su deslealdad hacia el sistema democrático.* (SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43)

⁴⁵⁷ *Que la táctica de ocultación sea eficaz es una cuestión empírica que no afecta al concepto de corrupción.* (SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43.)

sempre esteve associada à atuação criminosa de agentes estatais, cujas condutas estariam descritas em tipos penais ligados a crimes contra a administração pública. Só essas poderiam ser consideradas condutas corruptas.

Tal abordagem pretende oferecer maior clareza explicativa aos conceitos que são comumente formulados, acrescentando a possibilidade de imputar distintos tipos de responsabilidades aos agentes que praticam os diversos atos de corrupção.⁴⁵⁸

Rose-Ackerman e Palifka, no intuito de abarcar uma faixa mais ampla de significados, inicia um análise dos tipos de corrupção segundo a conceituação da Transparência Internacional, ou seja: “o abuso de um poder delegado, com a finalidade de obtenção de ganho privado”⁴⁵⁹, onde visualiza o principal agente na raiz de todos os tipos de corrupção, econômicos ou políticos, colocando como termo-chave o *entrusted power* referente às responsabilidades de realização de atos de acordo com regras, escritas ou não, aqui, fazendo-se uma alusão à teoria do principal-agente, onde o poder é concedido por um empregador a um empregado ou pela população a um dirigente sindical ou governante.⁴⁶⁰ Em seguida, elenca os tipos e formas que a corrupção pode assumir⁴⁶¹, reconhecendo, porém, que algumas estruturas políticas podem estar tão viciadas com

⁴⁵⁸ SEÑA, Jorge F. Malem. *Corrupción*. p. 43.

⁴⁵⁹ *O que é corrupção?* Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>. Acesso em: 09.11.2020.

⁴⁶⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2020, p. 23.

⁴⁶¹ “Suborno: explícita troca por dinheiro, presente em espécie ou favores, visando benefícios que deveriam ser legalmente isentos de custo ou destinados em outros termos que não a boa vontade de efetuar o pagamento. Inclui tanto o suborno de funcionários públicos quanto o de agentes de empresas privadas; extorsão: exigência de um suborno ou favor por um funcionário como condição *sine qua non* para cumprir seu dever ou para quebrar uma regra. Tratamos a extorsão como forma de suborno, na qual o receptor desempenha papel ativo (por vezes, a regra é criada pelo agente para extrair suborno); nepotismo: concessão de emprego a um membro da família ou a outra pessoa bem relacionada, em lugar de um candidato mais qualificado, mas sem relações similares; favorecimento discriminatório: concessão de preferência a membros de um dado grupo – racial, étnico, religioso, político ou social – em detrimento de membros de outros grupos; por exemplo, em decisões sobre emprego; fraude judicial (*judicial fraud*): decisão baseada em algum dos tipos anteriores de corrupção, ou ameaça a juízes, em lugar de méritos do caso; fraude contábil (*accounting fraud*) erro proposital com relação a vendas ou lucros (em geral, a fim de elevar a cotação de ações); fraude eleitoral (*eleitoral fraud*) qualquer atividade que prejudique as exigências legais da prestação de serviços públicos, mesmo que nenhum suborno seja pago. Por exemplo, professores podem fornecer as respostas corretas aos alunos, ou mudar as respostas dos alunos teste-padrão (em geral para assegurar o fornecimento de verbas) [...]; apropriação indébita (*embezzlement*): roubo de valores ou objetos pertencentes ao empregador (empresa, governo ou ONG) pelo empregado; creptocracia: *Kleptocracy*): Estado autocrático, governado de forma a maximizar a riqueza pessoal de seus principais dirigentes; tráfico de influência (*influence peddling*): uso do próprio poder de decisão ou influência no governo, para extrair subornos ou favores de partes interessadas; conflitos de interesse (*conflicts of interest*): poder usufruir uma vantagem pessoal a partir dos efeitos de políticas de cuja decisão participa.” (ROSE-ACKERMAN, Susan; Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2020, p. 24-25).

a obtenção de benefícios a si próprios que não se pode admitir que a população tenha efetivamente delegado poderes a servidores públicos eleitos e não eleitos.⁴⁶²

Ilustrando ainda mais a dinâmica conceitual e a relevância do contexto social na compreensão do fenômeno da corrupção, Klitgaard menciona que “[...] em qualquer época é provável encontrarmos em uma sociedade pelo menos quatro diferentes definições de propina: ‘a dos mais ferrenhos moralistas, a da lei escrita, a da lei aplicada em qualquer grau e a da prática corrente’”.⁴⁶³

Assim, a elaboração de um conceito sobre corrupção representa um problema de difícil resolução, pois o fenômeno está sempre correlacionado a situações de patogênese institucional decorrentes de transformações sociais e, por conta de suas correlações influenciam o político e o jurídico. Já houve menção a pelo menos quatro linhas de pensamento conceituais ligadas ao fenômeno: centrados no ofício público (definição legalista); centrados no mercado; centrados no interesse público, centrados na opinião pública. A tentativa de elaboração de um conceito é incessante, se é que é possível, mas representa a busca por parâmetros mínimos a balizar a análise do fenômeno em seus diversos aspectos. Entretanto, mesmo que se pensasse em um conceito do que seja considerado corrupção em cada sociedade existente, seria incompleto.⁴⁶⁴

O que se apercebe é que diante de tal heterogenia, dinâmica e complexidade, em contextos em que a corrupção se apresenta de forma institucionalizada, sistêmica e endêmica, ela se apresenta como um problema perverso.⁴⁶⁵ Ou seja, a corrupção apresenta-se como um *wicked problem*.⁴⁶⁶ A corrupção é estrutural, difusa e endêmica, sendo um daqueles problemas ou

⁴⁶² ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*, p. 26.

⁴⁶³ KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Trad. Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1994, p. 40.

⁴⁶⁴ Schiling, p. 44.

⁴⁶⁵ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A defesa da sociedade contra atos de improbidade administrativa análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 26.

⁴⁶⁶ RITTEL, H. W., & WEBBER, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy sciences*, 4 (2), 155-169. Horst Rittel e Melvin Webber, teóricos do design, que trabalham com os problemas de humanismo ambiental, cunharam o termo problema perverso designar os problemas de planejamento e política social. Os problemas perversos de planejamento carecem de clareza em seus objetivos e soluções. Além desses desafios de articulação e lógica interna, eles estão sujeitos a restrições do mundo real que impedem tentativas múltiplas e sem risco de solução. Suas características podem ser elencadas: “1) Não possuem formulação definitiva; 2) Eles não têm uma “regra de parada”. Carecem de uma lógica inerente que sinaliza quando são resolvidos; 3) Suas soluções não são verdadeiras ou falsas, apenas boas ou más; 4) Não há como testar a solução para um problema terrível; 5) Eles não podem ser estudados por tentativa e erro. Suas soluções são irreversíveis, por isso “todo teste conta”; 6) Não há fim para o número de soluções ou abordagens para um problema perverso; 7) Todos os problemas graves são essencialmente únicos; 8) Problemas graves sempre podem ser descritos como o sintoma de outros problemas;

‘bagunça’ que, na melhor das hipóteses, pode ser resolvido casuisticamente, abordando apenas um aspecto do problema o que pode criar ao mesmo tempo mais um conjunto de problemas para os quais não há solução definitiva. Existem sociedades que percorreram um longo caminho para minimizar os níveis de corrupção, entretanto, seus exemplos só podem ser replicados a depender do contexto, situação ou ambiente, pois é uma questão contingente a depender de liderança e uma série de outros fatores. Representações prontas de bons mecanismos de governança podem não ser adequadas para um problema específico.⁴⁶⁷

Não há uma solução ou uma formulação definitiva de um *wicked problem*, como não há uma conceituação definitiva para corrupção. O que se deseja é uma compreensão do fenômeno e não a formulação de mais um conceito entre os tantos já existentes. Por conseguinte, essa compreensão deve permitir também uma abordagem meta-jurídica da corrupção, envolvendo não somente a tipificação penal, mas outras formas de conduta que possa assumir sob o espectro da antijuridicidade, como são os atos de improbidade administrativa. Isso porque no sistema jurídico brasileiro, uma mesma conduta, a um só tempo, pode representar ato antijurídico administrativo, criminal e político.⁴⁶⁸

Machado desfere tiro certo ao formular que a corrupção é “[...] geralmente definida em termos amplos, como abuso ou mau uso de uma posição de confiança e responsabilidade para ganho privado em vez da realização do propósito para o qual essa confiança e essa responsabilidade foram conferidos”.⁴⁶⁹ Supõe-se que o uso do poder e dos recursos públicos devem ser direcionados ao interesse coletivo. Em causa estão as formas convencionais e não convencionais de corrupção.

Para esse efeito a corrupção deve ser definida em termos amplos, forjado no terreno do direito público e não se confundindo nem limitando-se com o conceito jurídico-penal vinculado

9) A maneira como um problema grave é descrito determina suas possíveis soluções; 10) Os planejadores, ou seja, aqueles que apresentam soluções para esses problemas, não têm o direito de estar errados. Ao contrário dos matemáticos, “os planejadores são responsáveis pelas consequências das soluções que geram; os efeitos podem ser muito importantes para as pessoas que são tocadas por essas ações” (*What’s a wicked problem. Stony Brook University*. Disponível em: <<https://www.stonybrook.edu/commcms/wicked-problem/about/What-is-a-wicked-problem>>. Acesso em: 19.02.2021.

⁴⁶⁷ *Corruption, governance and collective sanctions: can a wicked problem be tamed? Study of Changing Societies*, 1(6): 67-104, p. 72. Disponível em: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:du-13332>. Acesso em 19.02.2021.

⁴⁶⁸ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A defesa da sociedade contra atos de improbidade administrativa análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 30

⁴⁶⁹ MACHADO, Jónatas Eduardo Moreira; BRITO, Iolanda A. S. Rodrigues de. *Difamação de figuras públicas: Tutela jurídica e censura judicial à luz do direito português; reputação; informação; proteção judicial; política; mídia*. Juruá: Curitiba, 2016, p. 23.

apenas à prática *quid pro quo* típica dos crimes de corrupção ativa e passiva. Isso porque a corrupção que interessa denunciar é aquela que ameaça o Estado Democrático de Direito podendo se manifestar tanto por intermédio de práticas delituosas quanto de práticas políticas, administrativas e econômicas consideradas desconformes à Constituição e às leis.⁴⁷⁰

O fenômeno contempla uma amplitude de temas preocupantes.

2 Contextos de corrupção

Não há como catalogar de modo exaustivo as inúmeras situações relacionadas a ambientes sociais diversos que, mesmo que considerados democráticos, apresentam incentivos à corrupção. As causas e efeitos da corrupção, por vezes, se confundem.

No entanto, calha trazer à lume, de modo não exaustivo, alguns dados referentes às consequências econômicas e sociais da corrupção, afinal, foram os fatores determinantes a direcionar os estudos sobre o tema, dando azo às diversas teorias idealizadas pelos pensadores do século XX, seja na área econômica, seja na área das ciências políticas e sociais.

O documento Corrupção e Desenvolvimento emitido pelo Escritório das Nações Unidas sobre drogas e crime, em 2013, constatou que a corrupção limita a capacidade de servir às populações, fragilizando o Estado de Direito e as instituições públicas e confiança nos líderes. A teor do documento, vislumbra-se que, a cada ano, US\$1 trilhão são gastos em subornos, enquanto cerca de US\$2,6 trilhões são desviados pela corrupção, uma soma equivalente a mais de 5% do PIB mundial. É o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social do mundo.⁴⁷¹ O custo anual do suborno no mundo, considerando não somente subornos, mas todas as práticas corruptas, gira em torno de 1,5 a 2 trilhões de dólares, segundo o Fundo Monetário Internacional.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Id., Ib.

⁴⁷¹ Corrupção e desenvolvimento. 2013. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Campanha-2013/CORRUPCAO_E_DESENVOLVIMENTO.pdf. Acesso em 15 mar 2021.

⁴⁷² *INTERNACIONAL MONETARY FUND. Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Washington D.C, 2016, p. 5. Disponível em: <file:///C:/Users/55679/Downloads/_sdn1605.pdf.> Acesso em: 12.12.2021.

No primeiro relatório anticorrupção da União Europeia publicado em 2014 estimou-se que a corrupção custava à União Europeia cerca de 120 bilhões de euros por ano. Essa quantia é bastante semelhante à que a União Africana estimou em 2002: cerca de 150 bilhões de euros perdidos por ano para a corrupção entre os seus 53 Estados.⁴⁷³ A pesquisa intitulada *The costs of corruption across the EU*, de 2018, estimou os prejuízos causados pela corrupção ao PIB da União Europeia em torno de 904 bilhões de euros por ano, aqui se considerando também os seus custos indiretos, como a diminuição de investimento estrangeiro. Só em Portugal estima-se um prejuízo de 18,2 bilhões de euros do PIB por ano.⁴⁷⁴

No Brasil existem alguns estudos a indicar que a corrupção prejudica o crescimento do país. A Fundação Getúlio Vargas, em 2009, estimou que a economia brasileira perde de 1 a 4% de seu PIB, todos os anos, com a corrupção, um valor aproximado de 30 bilhões de reais. Em 2010, um estudo da Federação das Indústrias de São Paulo apontou que o custo anual da corrupção no Brasil é de 1,38% do PIB.⁴⁷⁵ Já em 2013, um estudo da Confederação Nacional da Indústria mostrou que cada um real desviado pela corrupção representa um dano para a economia de 3 reais.⁴⁷⁶

Gnimassom e Massil agrupam os fatores determinantes da corrupção em três principais blocos: i. fatores históricos e socioculturais⁴⁷⁷: englobando o sistema legal, no que diz com a sua eficácia e os custos em termos de probabilidade de responsabilização; a cultura religiosa⁴⁷⁸ e sua importância na qualidade das instituições; as fragmentações étnicas e linguísticas; educação, ressaltando-se a necessidade de boa formação dos indivíduos e a aprendizagem cívica e seus exemplos escolares são imprescindíveis para a qualidade e o nível de educação, pois o seu baixo índice resulta em pessoas menos críticas, porém tolerantes à corrupção e outras ilegalidades; ii. fatores econômicos: desenvolvimento econômico, baixos salários nas estruturas governamentais

⁴⁷³ HOLMES, Leslie. *Corruption: A very short introduction*. Oxford University Press: Oxford, 2015, p. 32-33.

⁴⁷⁴ Disponível em: <<https://www.greens-efa.eu/files/doc/docs/e46449daadbfebc325a0b408bbf5ab1d.pdf>>. Acesso em 05 nov 2021.

⁴⁷⁵ *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. Março/2010. FIESP, p. 26. Disponível em: [custo-economico-da-corrupcao-final.pdf](#). Acesso em 15 mar 2021.

⁴⁷⁶ Corrupção pode custar até 4% do PIB do Brasil, dizem estudos. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/quem-inova/corrupcao-pode-custar-ate-4-do-pib-do-brasil-dizem-estudos/>. Acesso em: 08.03.2021.

⁴⁷⁷ A partir dos trabalhos de La Porta, Treisman, Glaeser; Shleifer, Serra.

⁴⁷⁸ Desde os trabalhos de Weber e Putnam, indicando que as tradições religiosas podem determinar as relações dos indivíduos com a hierarquia social, Estado e família. Ver também: POWER, Timothy J. GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de sociologia e política* n.º 21: 51-69, NOV. 2003, p. 52-54.

dos países em desenvolvimento, *rent seeking*, ou a obtenção de renda manipulando o ambiente social ou político; abertura ou não de mercados ao comércio internacional; ambientes empresariais; renda média do cidadão; iii. institucionais: relacionadas à democracia, estabilidade política, regime político, eleições livres e igualitárias, centralização de poder e políticas públicas.

As políticas econômicas não são neutras. Sempre há uma previsão de benefícios, ganhos e custos. A corrupção aumenta o custo do investimento, penalizando a confiança, limitando e distorcendo a concorrência, permitindo uma série de regulamentações visando a beneficiar empresas desonestas e a melhorar artificialmente a eficiência.⁴⁷⁹ Esses são os canais pelos quais a corrupção pode prejudicar a economia.

Rose-Ackerman e Palifka⁴⁸⁰ enumeram algumas consequências da corrupção que se situam nas intersecções de incentivos relacionados a situações específicas, instituições significativas na sociedade e relacionadas, ainda, à ética pessoal: baixo crescimento econômico, baixo investimento, inflação, desvalorização monetária, evasão fiscal, elevada desigualdade, desconfiança, educação deficiente, infraestrutura de má qualidade, alta criminalidade, tráfico de drogas, maiores danos ambientais, maiores riscos para a saúde e segurança.

Mauro⁴⁸¹ em estudo seminal sobre a corrupção apresenta indicativos empíricos a demonstrar que a corrupção diminui investimentos e o crescimento econômico a partir de índices de corrupção apurados pelo *Business International* (BI) onde figuravam, optando por nove indicadores de eficiência institucional, avaliados independentemente das variáveis macroeconômicas, relacionando-se aos interesses de qualquer empresa que opera nos países⁴⁸² tomados como referência.⁴⁸³ Evidencia uma associação negativa entre a corrupção e

⁴⁷⁹ AFONSO, Óscar. *Corrupção e crescimento económico*. JN, 02.dez.2017. Disponível em:<Corrupção e crescimento económico (jn.pt)>. Acesso em: 08.03.2021.

⁴⁸⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie Jo. Op. cit., p. 43.

⁴⁸¹ MAURO, Paolo. *Corruption and growth*. (in) *Quarterly journal of economics* 110, n.º 3, p. 681-712, August 1995.

⁴⁸² Foram analisados os dados referentes a 65 países (MAURO, Paolo. *Corruption and growth*. (in) *Quarterly journal of economics* 110, n.º 3, p. 681-712, August 1995, p. 687).

⁴⁸³ Mauro restringiu sua escolha a nove indicadores de eficiência institucional:” (1) Mudança política - institucional. ‘Possibilidade de que o quadro institucional seja alterado dentro do período de previsão por eleições ou outros meios.’ (2) Estabilidade política - social. ‘Conduta da atividade política, tanto organizada quanto individual, e o grau em que o processo político ordeiro tende a se desintegrar ou se tornar violento.’ (3) Probabilidade de Oposição de Grupo de Oposição. ‘Probabilidade de que a oposição chegue ao poder durante o período de previsão.’ (4) Estabilidade do Trabalho. ‘Grau em que a mão de obra representa possível interrupção para a fabricação e outras atividades de negócios’. (5) Relacionamento com os países vizinhos. ‘Isso inclui relações políticas, econômicas e comerciais com vizinhos que podem afetar as empresas que fazem negócios no país.’ (6) Terrorismo. “O grau em que indivíduos e empresas estão sujeitos a atos de terrorismo. (7) Sistema jurídico,

investimento, bem como com o crescimento, sendo significativa tanto em termos estatísticos quanto em sentido econômico.⁴⁸⁴ Mauro constata outras evidências, com cautelas, de que a corrupção pode causar efeitos adversos consideráveis sobre o crescimento econômico não somente por meio da redução de investimentos privados, como também por intermédio de inúmeros canais.

Rose-Ackerman e Palifka mencionam estudos onde se adotam diferentes índices e variáveis da relação entre corrupção e o PIB e seu crescimento, com resultados não tão convergentes, o que indica que no lapso temporal considerado, a diversidade de características entre os países e outras variáveis de controle utilizados podem explicar a dificuldade de se interpretar coeficientes para tais variáveis.⁴⁸⁵ Existem outras explicações para o fraco vínculo percebido em algumas pesquisas como: erros de medição, omissão de variáveis nas regressões e a existência de várias formas de corrupção, por vezes não detectáveis, que podem ter efeitos diversos e nocivos sobre o crescimento econômico.⁴⁸⁶

A corrupção gera perdas, prejudica o crescimento econômico, investimentos e afeta os gastos governamentais. Por consequência, afeta negativamente o desenvolvimento econômico e social. Alguns estudos têm enfatizado a correlação entre a desigualdade e a pobreza, ligando a economia e direito à dignidade da pessoa humana. O coeficiente de Gini⁴⁸⁷ indica que à medida

sistema judiciário.' Eficiência e integridade do ambiente jurídico que afeta os negócios, especialmente empresas estrangeiras. '(8) Burocracia e burocracia. "O ambiente regulatório que as empresas estrangeiras devem enfrentar ao buscar aprovações e autorizações. O grau em que representa um obstáculo para os negócios." (9) Corrupção. "O grau em que as transações comerciais envolvem corrupção ou pagamentos questionáveis." (MAURO, Paolo. *Corruption and growth*. (in) *Quarterly journal of economics* 110, n.º 3, p. 681-712, August 1995, p. 684).

⁴⁸⁴ MAURO, Paolo. *Corruption and growth*. (in) *Quarterly journal of economics* 110, n.º 3, p. 681-712, August 1995, p. 705. A extensão dos efeitos é substancial: "[...] um avanço do desvio-padrão único (2,38 pontos) no índice de corrupção está associado a um aumento superior a 4% na taxa de investimentos do país e um aumento superior a 0,5% na taxa de crescimento *per capita*. Isso equivale a dizer que se um determinado país melhorasse sua nota em corrupção, de seis, em uma escala de dez, para oito, sua relação entre investimento e PIB se elevaria em quase 4%, e seu crescimento anual do PIB *per capita* subiria quase 0,5%" (MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. ELLIOT, Kimberly Ann. (in) *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UNB, 2002, p. 146). Keefer e Knack obtiveram resultados bastante semelhantes, constatando que as variáveis institucionais apresentam efeito direto e expressivo sobre o crescimento, em acréscimo ao efeito indireto, por meio de investimentos (KEEFER, Philip; Knack Stephen. *Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures*. *Economics and politics* 7, n.º 3 p. 207-227, November 1995).

⁴⁸⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie Jo. Op. cit., p. 46.

⁴⁸⁶ AFONSO, Óscar. *Corrupção e crescimento económico*. JN, 02.dez.2017. Disponível em:<Corrupção e crescimento económico (jn.pt)>. Acesso em: 08 mar 2021.

⁴⁸⁷ O Índice de Gini, "criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos

que o coeficiente aumenta, cresce também a desigualdade em uma relação que é válida para todas as regiões, sendo mais evidenciada na América Latina, seguida da África. Resultados de pesquisas dão sustentáculo ao entendimento de que “[...] as elites econômicas efetuam pagamentos ilícitos de alto valor para manter suas posições privilegiadas em sociedades altamente desiguais, resultando um círculo vicioso de corrupção e desigualdade”.⁴⁸⁸

A corrupção prejudica a mobilidade econômica. Quantas gerações⁴⁸⁹ são necessárias para que um indivíduo da classe mais baixa de renda possa ascender para uma classe de renda média? Na Dinamarca, primeiro lugar no ranking (90 pontos) da *Transparency Corruption Index* são 02 (duas) gerações, a média dos países da OCDE é de 4,5 (quatro e meio) gerações; no Brasil são necessárias 09 (nove) gerações, ou seja, o índice de mobilidade socioeconômica é ínfimo.⁴⁹⁰ Quanto mais corrupto o país, menos mobilidade social. A injusta riqueza auferida com a corrupção pode ter efeitos geracionais. Quem se beneficia com a corrupção ocupará uma posição econômica ou política privilegiada no presente, ponto de partida que assegurará êxito futuro para si e para a sua posteridade. Uma segunda ou terceira geração que foi educada e formada com esse aparato corrupto, mesmo que tenha ciência dos ilícitos cometidos no passado, não poderá ser responsabilizada, afinal “¿Quién podrá reclamar a los nietos por los actos de corrupción cometidos por sus abuelos?”⁴⁹¹

Os direitos sociais são afetados tanto pela corrupção sistêmica quanto pela corrupção no âmbito econômico, o que impede que recursos provenientes das receitas originárias e derivadas do Estado sejam arrecadados adequadamente e computados para fins de repasses e projetos. O setor da saúde é um dos principais alvos da corrupção em âmbito global.

mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>, Acesso em 10 mar 2021.

⁴⁸⁸. No mesmo sentido: Gupta, Davoodi e Alonso-Terme, concluem que a corrupção tanto aumenta a desigualdade quanto deprimem o crescimento de renda dos 20% mais pobres. You e Khagram apud ROSE-ACKERMAN, Susan; Palifka. p. 48

⁴⁸⁹ Considerando-se que uma geração pode ter um tempo de 25 anos. Entretanto, com os avanços tecnológicos estima-se que uma duração dure 10 anos.

⁴⁹⁰ OECD (2018), *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>.

⁴⁹¹ SEÑA, Jorge Malem. Globalización, p. 54-55.

No ano de 2019, apurou-se que cerca de 7 trilhões de dólares eram gastos em serviços de saúde no mundo por ano. Desse total, de 10 a 25% desses recursos eram desperdiçados em corrupção.⁴⁹² Segundo a Transparência Internacional, 500 milhões de dólares são perdidos para a corrupção.⁴⁹³ A corrupção na saúde é uma “pandemia ignorada”⁴⁹⁴ a impactar negativamente a provisão de serviços de saúde, principalmente para os mais pobres.⁴⁹⁵

No Brasil, o orçamento destinado ao setor público e privado entre os anos de 2020/2021 correspondeu, média, a 9,2% do PIB, cerca de R\$ 680 bilhões, segundo dados do IBGE. Estima-se que 2,3% de tudo que é investido em saúde se perca em corrupção e fraudes, o que redundou em pelo menos R\$ 22,54 bilhões por ano.⁴⁹⁶ Esses valores seriam muito úteis, e necessários até, para que se alcançasse a cobertura universal de saúde, a teor dos Objetivos de Desenvolvimento do Programa de Sustentabilidade da ONU.⁴⁹⁷

O combate da corrupção na saúde envolve a compreensão de como e em que circunstâncias ocorre, quais são os agentes, ambientes e modos de operar a corrupção. Esse conhecimento é essencial para o planejamento estratégico visando ao enfrentamento do fenômeno nesse campo.⁴⁹⁸ Os tipos de corrupção em saúde praticamente não diferem substancialmente de

⁴⁹² The Lancet. *Corruption in global health: the open secret*. Patrícia J Garcia, published: November 27, 2019. <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32527-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32527-9/fulltext)>. Acesso em: 03.06.2023.

⁴⁹³ Transparency International. Health. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/our-priorities/health-and-corruption>>. Acesso em: 10.06.2023.

⁴⁹⁴ 6 pontos sobre corrupção e saúde. Fernanda Leal e Helyn Thami, 15.07.2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2021/6-pontos-sobre-corrup%C3%A7%C3%A3o-e-sa%C3%BAde>>. Acesso em: 10.06.2023.

⁴⁹⁵ Vian T. *Corruption in the Health Sector*. Disponível em: <http://www.bu.edu/actforhealth/CorruptionInHealthforce/Reader%201.pdf>. Acesso em 10 jun 2023.

⁴⁹⁶ Instituto Ética e Saúde. *Fraudes na saúde podem ter alcançado prejuízo de mais de R\$ 22,54 bilhões, em 2020, no Brasil, estima Instituto Ética e Saúde*. 19.08.2021. Disponível em: <<https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/455>>. Acesso em 10 jun 2023.

⁴⁹⁷ The World Bank. *High-performance financing for universal health coverage*. Driving sustainable, inclusive growth in the 21st century. The World Bank, June, 2019 . <http://documents.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/Driving-Sustainable-InclusiveGrowth-in-the-21st-Century>. Acesso em: 10.06.2023.

⁴⁹⁸ Em um levantamento do Instituto Ética e Saúde (IES) foram apontados os riscos mais comuns de corrupção em situação em que se detecta relaxamento nas formas de controle, crise ou flexibilização nas relações formais: i. compras públicas (desvio de recursos), descumprimento contratual (entrega ou pagamento), desperdício; ii. abusos de preços ou em condições contratuais; iii. corte ou negativa de fornecimento); iv. imposição de condições abusivas; v. acordo entre concorrentes; vi. descumprimento contratual privado (entrega, pagamento); vii. produtos de baixa qualidade (fragilidade regulatória, falsificação); viii. alocação inadequada de recursos (intervenção administrativa oportunista, distribuição não isonômica) (Instituto Ética e Saúde. Op. cit.).

país para país, aparecendo em suas diversas formas: absentéismo, pagamentos informais, fraude, má gestão de recursos e roubo de suprimentos.⁴⁹⁹

Pode variar da pequena corrupção a grande corrupção em nível nacional ou transnacional, apresentando-se das diversas formas já mencionadas às quais podem se acrescentar os subornos, extorsão, furto, peculato, nepotismo, tráfico de influência.⁵⁰⁰

A tutela ao meio ambiente é mais um exemplo de direitos humanos fundamentais afetados pela corrupção. Em regimes corruptos, onde já não se investe em capital humano, a tutela do meio ambiente não é prioridade. Atividades econômicas que dependem de licenciamento ambiental para seus empreendimentos e já se encontram engajados na corrupção, costumam degradar o meio ambiente: seja abreviando abruptamente o tempo de tramitação das licenças, fraudando autorizações e licenças, burlando as condições para obtenção de autorização do poder público para a instalação e funcionamento, seja praticando *lobby* abusivo para alteração de leis e normas a flexibilizar as exigências ambientais ou urbanísticas em seu benefício. Assim, a corrupção está ligada à poluição, depredação ambiental e prejuízos urbanísticos decorrentes de ‘licenças para poluir e degradar’ alcançadas de forma viciada e venal, fatores e contribuir, inclusive com o aquecimento global. Por via reflexa, comprometem o acesso aos direitos fundamentais à água potável, educação, saúde e mobilidade urbana.⁵⁰¹

Outro setor muito afetado é o da educação. A ausência de formação educacional que possa despertar algum espírito crítico nas pessoas, essencial tanto para o desenvolvimento humano quanto para o aprimoramento da própria democracia, convola-se em uma situação que induz à ignorância, insegurança e medo, terrenos propícios ao crescimento da corrupção. Onde os déficits educacionais são expressivos e as pessoas são computadas como números ou coisas, o campo é fértil para a sedimentação de hábitos e costumes onde a corrupção e outras ilegalidades

⁴⁹⁹ The Lancet. *Corruption in global health: the open secret*. Patrícia J Garcia, vol.394, published: December 7, 2019, p. 2121. Disponível em: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32527-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32527-9/fulltext)>. Acesso em: 03.06.2023.

⁵⁰⁰ Mencionam-se várias modalidades de corrupção nos sistemas de saúde: pagamentos informais feitos diretamente a profissionais de saúde; nomeação e permanência em cargos de sistemas de saúde devido ao repasse de valores a membros do governo; absentéismo ilegal dos profissionais de saúde de cumprimento reduzido do horário de trabalho; propinas dirigidas a profissionais e gestores de saúde para cometerem ou permitirem a prática de atos ilegais; corrupção nas licitações de serviços e bens de saúde; furto ou mau uso dos bens destinados à prestação de serviços de saúde e outras fraudes; desvio de recursos destinados a políticas de saúde (ALBUQUERQUE, Aline. *Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos*. Revista Brasileira de Bioética, 2017; 13(e6): 1-17);

⁵⁰¹ ROSE-ACKERMAN, Susan e Palifka, p. 48.

são toleradas, mantendo-se uma grande maioria na ignorância, o que facilita a manipulação, a dependência, a inércia, o clientelismo, a desconfiança. Nessa situação não há como fomentar a participação popular na formação de uma consciência coletiva e da construção de valores cívicos e éticos. Não há estímulos para a formação e estruturação de valores éticos e da democracia participativa. Por seu turno, a participação popular o combate contra a corrupção é ineficaz. Tanto é que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção⁵⁰² estabelece que os Estados deverão fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao poder público, visando à prevenção e luta contra a corrupção. A educação é a melhor estratégia de conscientização sobre a autonomia, independência, ativismo, solidariedade e autoconfiança a diminuir os espaços que favorecem a corrupção.⁵⁰³ O enfoque na educação, consagrada nas Constituições em geral, trará a mudança cultural e política.

Quando as pessoas dependem de alguns patronos para o seu bem-estar, estão totalmente propensos a tolerar a corrupção, considerando que não possuem uma alternativa.⁵⁰⁴ As condições do ambiente, combinado com a educação, refletem na reprodução de transgressões não se podendo afirmar que a corrupção em determinado país seja cultural, histórica ou típica somente de países em desenvolvimento, eis que pode ocorrer em larga escala em países tidos como desenvolvidos como a Itália, por exemplo. Embora a prática do ilícito guarde relações com suas características históricas e culturais, a corrupção não é culturalmente determinada, apesar de que o fator cultura não possa ser descartado integralmente.

Garantir formalmente o acesso universal e baseado em um planejamento educacional tendo como meta somente altas notas, o denominado discurso de resultados acadêmicos, deixa de lado o discurso do desenvolvimento humano⁵⁰⁵, por isso aquele é insuficiente para a formação de

⁵⁰² 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 da existência, às causas, à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. (Incorporada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 5687, de 31 de janeiro de 2006)

⁵⁰³ SENNA, Gustavo. *Combate à má governança e à corrupção: uma questão de direitos fundamentais e direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 200.

⁵⁰⁴ USLANER, Eric M. *The historical roots of corruption: Mass education, economic, inequality and state capacity*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2017, p. 02.

⁵⁰⁵ ARMSTRONG, Thomas. *As melhores escolas: a prática educacional orientada para o desenvolvimento humano*. Artmed: Porto Alegre, 2008.

“[...] seres pensantes, de inteligência coletiva, estimulados a priorizar o social quando em conflito com os interesses individuais, familiares ou de grupos específicos”.⁵⁰⁶

Em um cenário que considera dados educacionais de 1870 a 2010, Uslaner relaciona os níveis de educação com a desigualdade, concluindo que há uma relação curvilínea, porém, consistente ao longo do tempo. O nível de escolaridade do final do século XIX (1870) ainda estaria fortemente relacionado com a desigualdade educacional no século XX (2010). Verifica-se um círculo virtuoso entre igualdade e educação através dos tempos, culminando em menos corrupção. Entretanto, há países que não começaram com altos níveis educacionais, mas que conseguiram superar o atraso, inclusive, usando a educação como estratégia para reduzir a corrupção.⁵⁰⁷

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), divulgou o Relatório de Desenvolvimento Humano 2020, estabelecendo o *ranking* do índice de Desenvolvimento Humano (IDH), considerando os dados de 2019. Nele são consideradas três variáveis principais: saúde, educação e a renda da população.⁵⁰⁸ O resultado divulgado⁵⁰⁹ indica a Noruega, Irlanda, Suíça, Hong Kong e Islândia⁵¹⁰ como as *tops five* no *ranking* de países. Logo em seguida vem a Alemanha, que era a terceira colocada no ano anterior e agora se encontra na 6.^a colocação⁵¹¹. Se esse resultado for comparado com os obtidos pelos mesmos países no índice de percepção de corrupção 2019, divulgado pela Transparência Internacional, verifica-se que figuram nas posições: 10.^a, 22.^a, 9.^a, 19.^a e 14.^a. Considerando-se agora a posição ocupada pelos países de acordo com os seus escores na *Corruption Perceptions Index* 2019, a Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Singapura e Suécia, figuram, respectivamente nas cinco primeiras posições, enquanto no *ranking* de índice de desenvolvimento humano figuram nas posições 10.^a, 14.^a, 11.^a (Singapura e Finlândia empatadas) e 7.^a. Conjugando-se os dois *ranking*'s, constata-se que os países

⁵⁰⁶ GHIZZO NETO, Affonso. *O combate à corrupção e a educação como instrumento de ação coletiva*. (In) CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto (coords.) (In) 48 visões sobre a corrupção. Quartier Latin: 2016, p. 42.

⁵⁰⁷ *Ib.*, p. 53-54.

⁵⁰⁸ Complementarmente o PNUD calcula também o IDH-P que leva em conta as emissões de CO2 e a pegada ambiental, o IDD (índice de desigualdade) e o IDG (índice de desigualdade de gênero).

⁵⁰⁹ PNUD faz lançamento nacional do Relatório de Desenvolvimento Humano 2020.

⁵¹⁰ Hong Kong e Islândia estão empatadas no 4.^o lugar. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>. Acesso em 26 dez 2020.

⁵¹¹ No *Corruption Perceptions Index*, figura na 12.^a posição. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>. Acesso em 26 dez 2020.

alcançaram boas posições em ambos, com índices muito próximos, significando que a corrupção pode estar umbilicalmente ligada à educação, ou a falta dela, como um de seus fatores determinantes.

Mauro já identificava evidências de uma relação negativa e significativa entre corrupção e composição dos gastos públicos com educação⁵¹², o que representa motivo adicional para preocupação, considerando que a educação deficitária é um dos incentivos à corrupção.⁵¹³

Evidentes, portanto, são os efeitos negativos sobre a qualidade de vida gerados pela desigualdade de distribuição de renda e a deficiente formação educacional, entre outros. A má alocação, desperdício e desvios de recursos recorrentes em programas governamentais destinados ao combate à fome, habitação, mortalidade infantil, merenda escolar ou extinção do trabalho infantil prejudicam justamente aos desprovidos de riqueza. Os efeitos negativos da corrupção no âmbito econômico causam prejuízo à população desassistida em seus direitos sociais, projetando-se para os campos político e jurídico.

3 Uma taxionomia da corrupção

Existem vários fatores a impulsionar a elaboração de classificações ou categorias ligadas à corrupção, grau e a sua extensão. A corrupção pode ser considerada um fenômeno isolado, desvios comportamentais individuais com relação as normas sociais e leis, envolvendo apenas uma pessoa que deveria exercer um determinado papel na contextura social, como no caso de uma fraude ou violação de regras não formais de conduta. Todavia, pode ainda envolver um grupo de pessoas, como no caso de subornos, desvios e tráfico de influência.⁵¹⁴

⁵¹² MAURO, Paolo. *Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos*. ELLIOT, Kimberly Ann. (in) *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UNB, 2002, p. 162.

⁵¹³ *Ib.*, *Ib.*

⁵¹⁴ SCHILING, Flávia. *Op. cit.*, p. 46.

Com base nisso, pode-se elaborar uma verdadeira taxionomia da corrupção, de caráter exemplificativo, considerando que se trata de um fenômeno mutante e oscilante que permite o reconhecimento das várias categorias de corrupção.

Sem pretensão de esgotar o tema, elabora-se o quadro que segue, mencionando-se não sua conceituação, mas, algumas características.

Quadro 1 - Proposta de taxionomia da corrupção

Espécie	Característica principal
Corrupção sistêmica	Generalizada, estrutural, intrínsecos ao sistema; retroalimenta-se da endêmica
Corrupção endêmica	Capilarizada socialmente no cotidiano; pequena escala na vida privada; retroalimenta-se da sistêmica
Corrupção síndrômica	Excesso de burocracia e exigências da legislação a provocar corrupção
Corrupção integradora ⁵¹⁵	Vincula pessoas e grupos em redes duráveis de intercâmbios corruptos
Corrupção desintegradora	Produz divisões e/ou exclusão entre aqueles que participam do intercâmbio corrupto
Corrupção estável	Participação rotineira em esquemas e grupos de corrupção institucionalizada
Corrupção instável	Participação extraordinária em esquemas e grupos de corrupção institucionalizada ou não
Corrupção negra (<i>black corruption</i>) ⁵¹⁶	Há interação entre as elites políticas, autoridades e a opinião pública de que um ato é merecedor de reprovação
Corrupção cinza (<i>grey corruption</i>)	Alguns elementos da elite política entendem que uma conduta é corrupta e que deve ser penalizada, porém, a maioria da população mantém uma posição dúbia, tolerante em relação à mesma conduta
Corrupção branca (<i>petty corruption or white corruption</i>)	Tanto as elites quanto a opinião pública mantêm uma posição tolerante acerca de certos atos de corrupção, não apoiando sua criminalização
Corrupção convencional ou usual ⁵¹⁷	A lei prevê conduta que, praticada pelo agente público, leva à imposição de uma sanção
Corrupção não convencional ou não usual ⁵¹⁸	Formas de corrupção que não estão definidas legalmente, mas são flagrantemente imorais
Corrupção pública	Condutas corruptas realizadas por agentes públicos em prejuízo ao interesse público

⁵¹⁵ Segundo Johnston, a corrupção pode ser ainda integradora ou desintegradora, estável ou instável. A corrupção pode ser analisada como processos de intercâmbio de bens e serviços: dinheiro, trabalho, licenças das mais diversas, favores sexuais e outros. Esses intercâmbios geram várias relações entre as pessoas e grupos (JOHNSTON, Michael. *The political consequences of corruption: comparative politics*. Julio 1986, p. 464-466). Dois são os fatores básicos a estabelecer se os atos de corrupção são integradores ou desintegradores, estáveis ou instáveis: o número de ofertantes de benefícios corruptos (um, poucos, muitos) e a natureza rotineira ou extraordinária da participação (SEÑA, Jorge F. Malem. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa editorial, 2000, p. 34).

⁵¹⁶ Heidenheimer elabora uma classificação em que leva em conta a percepção que tanto as elites políticas quanto a opinião pública possuem acerca do fenômeno. Distingue entre corrupção branca, cinza e negra (HEIDENHEIMER, Arnold. *Perspectives on the perception of corruption*. HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor (coords). (In) *Political corruption. A Handbook*. Londres: Transaction Publishers, 1993, p. 161-164).

⁵¹⁷ YINGLING, M. Patrick. *Conventional and Unconventional Corruption*. PG. Copyright (c) 2013 Duquesne University Duquesne Law Review Spring, 2013 Duquesne Law Review 51 Duq. L. Rev. 263, p. 02.

⁵¹⁸ Id., Ib.

Corrupção administrativa	Corrupção funcional relacionada a atos de improbidade administrativa, mesmo que não tipificadas penalmente
Corrupção política	Espécie de corrupção pública que envolve a chefia máxima dos poderes executivo e legislativo, exercida por agentes políticos em suas funções típicas
Corrupção eleitoral	Cooptação de votos em troca de vantagens patrimoniais ou não patrimoniais, bem como comportamentos ilícitos que se projetem para os mandatos
Corrupção privada ⁵¹⁹	Mercantilização das relações negociais o econômicas do ente particular, praticada por um determinado agente ímprobo, que não observa as regras de conduta internas da empresa e as de mercado e, por conseguinte, os referentes à livre concorrência leal e ética que deve envolver as relações empresariais acarretando prejuízos de ordem patrimonial ⁵²⁰

Fonte: autoria própria com base em FCPA (1977), JOHNSTON (1986), HEIDENHEIMER (1993), SEÑA (2000), YNGLING (2013)

Os fenômenos ligados à corrupção, tanto em sua definição, origem, tipologia, gravidade, efeitos, espectro de ocorrência ou estado sistêmico e conjuntural recomendam o reconhecimento de novas categorias, além das arroladas no quadro acima, quando mais apropriadas à sua natureza metamórfica, na busca de abordagens mais didáticas e analíticas que permitam a compreensão mais direta e menos ambígua, identificando a corrupção e colocando-a em seu *locus* seja político, social ou jurídico.

Assim, pode-se acrescer à taxionomia proposta outras categorias de corrupção.

⁵¹⁹ Presente no *Foreign Corrupt Act* (FCPA), lei federal norte-americana de 1977 e no *United Kingdom Bribery Act* – (UKBA) que se valem da expressão *commercial bribery* para denominar a corrupção entre particulares. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também se refere à corrupção privada utilizando-se da terminologia *private-to-private corruption*.

⁵²⁰ PACOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto. 48 visões sobre a corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 148-149.

PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO

O princípio anticorrupção não revela em si todos os meios para que possa ser atingido, mas sim que os meios, instrumentos e possibilidades práticas disponíveis e a serem criados devem compreendidos e desenvolvidos em suas minúcias de modo a se dar primazia ao modo mais adequado e eficaz ao atingimento de seu desiderato. Seu conteúdo é volátil e variável, exatamente para que possa exercer funções multidimensionais tanto no âmbito interno quanto em termos de um constitucionalismo internacional global.⁵²¹

⁵²¹ MACHADO, Jónatas. O princípio anticorrupção na Constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo público número um. Op. Cit., p. 45.

CAPÍTULO I – ESTADO x CORRUPÇÃO

1. Estado e sociedade

A criação do Estado não é uma imposição externa. Nem poderia. Historicamente o Estado é produto de uma construção social que, quando alcança determinado grau de desenvolvimento, decide organizar-se. O meio social, não raro, é dissociado, enredado por contradições inconciliáveis entre os seus membros o que, forçosamente, faz com que se busque uma forma de associação pactuada para que as pessoas possam conviver, mesmo que apresentem interesses antagônicos de toda sorte, podendo ser denominado como um verdadeiro contrato social.⁵²²

O Estado emprega força de coerção calcada em seu poder simbólico. Há, não somente uma relação funcional, mas o exercício de um poder simbólico baseado em uma certa “fetichização” ou um caráter mágico da legitimidade das ações estatais. Por isso Bourdieu, que tinha certa resistência em reconhecer a existência do Estado, observa que o ente é uma “ilusão bem fundamentada”, um lugar que existe porque há uma crença coletivamente validada pelo consenso.⁵²³

⁵²² Cuida-se de figura de linguagem utilizada pelos chamados contratualistas visando a explicar a relação entre o povo e o Estado. Homem, que vivia no estado natural, e o Estado teriam celebrado um acordo – um contrato – para que se estabelecesse uma organização política visando à garantia de sobrevivência do ser humano. Para Thomas Hobbes, o Leviatã, sinônimo de Estado forte, deveria submeter o homem, que é egoísta, para que pudesse viver em paz e harmonia e prosperar (HOBBS, Thomas. *Leviathan, Andrew Croke: St. Paul's Churchyard*, 1651). John Locke soluciona o vazio de poder com a livre concordância do homem em constituir uma sociedade política organizada, podendo influenciar as decisões políticas, cabendo ao Estado zelar pelos direitos dos homens: vida, liberdade e propriedade privada (LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo. LeBooks: São Paulo, 2018). Jean-Jacques Rousseau, pelo contrário, entendia que o homem em seu estado natural vivia em harmonia, porém a vida em sociedade em vias de industrialização o prejudicou em seu aspecto moral. A sociedade foi-se tornando corrupta e corruptora do ser humano que se tornou mesquinho e corrupto, vaidoso e sem compaixão pelo seu semelhante. Foi necessário que surgisse o Estado a fim de garantir as liberdades civis e evitar o caos trazido pela propriedade privada (ROSSEAU, Jean-Jacques. *The social contract or principles of political right*. (in) *The works of Jean-Jacques Rousseau. Halcyon Classics Series*).

⁵²³ BORDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 38.

Feitas essas distinções iniciais necessárias, importante destacar algumas correntes de pensamento e conceitos formulados sobre a sociedade e Estado. A sociedade, considerada como espectro mais amplo; e o Estado, mais restrito.

Porém, quando se entende que sociedade é o “conjunto de relações mediante as quais vários indivíduos vivem e atuam solidariamente em ordem a formar uma entidade nova e superior”⁵²⁴, o conceito é organicista. A leitura organicista procede da filosofia de Aristóteles e Platão que assinala a característica social e gregária do homem como um ser político que não pode viver senão em sociedade, admitindo um *appetitus societatis*, vocação inata do homem de viver em sociedade. Isso não indica a filiação a uma ou outra corrente, mas, a posição se define quando se inquire a maneira como se deve organizar ou governar a sociedade. Sendo a sociedade o valor primário ou fundamental cuja existência importa em uma realidade nova e superior, subsistente em si mesma, está-se diante do organicismo.⁵²⁵

Em contrapartida, se o indivíduo é o centro irredutível a toda a assimilação do que seja uma sociedade como o sujeito da ordem social, o ponto primário e básico que vale por si mesmo e do qual todos os ordenamentos sociais emanam como derivações secundárias, reconduzindo-se sempre ao ponto de partida, está-se diante de uma posição mecanicista.⁵²⁶ Num conceito mecanicista, pode-se dizer que [...] a sociedade é o grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos”.⁵²⁷

Com base nas teses contratualistas, refletidas nas revoluções liberais, infere-se que a base da sociedade é o assentimento e não o princípio da autoridade, aliás, as democracias liberal e social partem desse postulado único e essencial de organização social e fundamento de toda a vida política: a razão como guia da convivência humana, com apoio na vontade livre e criadora de todos os indivíduos.⁵²⁸

⁵²⁴ DEL VECCHIO apud *Ib.*, p. 55.

⁵²⁵ *Ib.*, p. 55. Del Vecchio fornece o conceito de organicismo: “reunião de várias partes, que preenchem funções distintas e que, por sua ação combinada, concorrem para manter a vida do todo”.

⁵²⁶ *Id.*, *Ib.* Aqueles que se abraçam ao valor sociedade são organicistas; em se reconhecendo na sociedade mais do que uma mera soma de partes que não gera nenhuma realidade suscetível de subsistir fora ou acima dos indivíduos, são mecanicistas.

⁵²⁷ TOENNIES apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 54.

⁵²⁸ *Ib.*, p. 58.

Tomando a sociedade como um dado da sociologia e da antropologia, importa uma distinção conceitual também entre o que seja sociedade e comunidade. Aquele pressupõe vínculos de interesse conscientes e estabelecidos, enquanto o de comunidade considera vínculos de interesses formados naturalmente e articuladas organicamente. Uma vontade impulsiva diante de uma vontade intencional. Citando Toennies, Bonavides menciona critérios diferenciadores entre os conceitos: a sociedade supõe uma ação conjunta e racional dos indivíduos no seio da ordem jurídica e econômica; os homens, a despeito de todos os laços, permanecem separados.⁵²⁹

Já o conceito de comunidade estaria baseado na existência de formas de vida e organização social, onde impera uma solidariedade feita de vínculos psíquicos entre os componentes do grupo.⁵³⁰ Na comunidade a vontade se torna essencial, na sociedade, arbitrária. Aquela apareceu primeiro, esta depois, sendo o estágio mais avançado da vida social. No interior da sociedade, com vontade autônoma e a busca por fins racionais previamente estabelecidos e ordenados, podem conviver várias comunidades, “[...] com seus vínculos tributários de dependência e complementação, com suas formas espontâneas de vida intensiva, com seus laços de estreitamento e comunicação entre os homens, no plano do inconsciente e do irracional”.⁵³¹

Uma distinção expressiva de um alto grau de proximidade é aquela assinalada por Rousseau, quando entendeu que a sociedade é um conjunto de grupos fragmentários, sociedades parciais, onde do conflito de interesses reinantes somente pode prevalecer a vontade de todos, ao passo que o Estado vale como algo que exprime a vontade geral, única e autêntica, haurida da relação entre os indivíduos e o Estado, sem nenhuma interposição ou desvirtuamento por parte dos interesses representados por grupos sociais interpostos.⁵³²

O Estado foi a instituição criada pela sociedade para que, por intermédio de um centro de poder se estabelecesse um poder regulatório das relações sociais, encontrando-se, até mesmo, acima da sociedade que a forjou. Nesta ordem de ideias pode-se admitir que o Estado é fruto de

⁵²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 59.

⁵³⁰ *Id.*, *Ib.*

⁵³¹ *Ib.*, *Ib.*

⁵³² *Ib.*, p. 60.

racionalização da incapacidade humana de viver harmonicamente.⁵³³ Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e da qual, por vezes, se distancia é o Estado.⁵³⁴

O Estado foi idealizado como uma associação ideal, estruturada, com uma divisão de trabalho que torne a vida em sociedade mais isonômica e justa. Entretanto, também foi pensado como uma forma de associação ideal que fosse capaz de criar e executar políticas públicas para possibilitar o bem comum. O homem corrupto viu nessa associação sua maior forma de realização pessoal.⁵³⁵

Para Johnston⁵³⁶ a corrupção influencia a política, mas também é influenciada por ela na medida em que as pessoas procuram e defendem posições privilegiadas, sendo desafiante a compreensão da corrupção como um tipo de processo e de influência nos sistemas políticos. Essas atividades de pessoas e de grupos que exercem poder e influência em certos setores abalam governos e regimes políticos de diversas maneiras, refletindo na continuidade e desenvolvimento das sociedades em que ocorrem. A corrupção muito depende das relações entre Estado e Sociedade.

Nas sociedades de modernidade tardia, a convivência inarredável com a corrupção, como um dos elementos integrantes do próprio sistema político, as práticas de nepotismo e suborno serviriam de estímulo ao desenvolvimento econômico e político gerando mais participação popular nos negócios públicos e desenvolvimento de partidos políticos, proporcionando unidade e coesão até o ingresso em uma fase de desenvolvimento que poderia nem acontecer. Ou seja, a corrupção seria um canal normal de atividade política, fomentando o crescimento de partidos e a participação popular, incorporada a um mundo ético próprio⁵³⁷, em que o que realmente importa é o dinheiro e o poder: dinheiro compra poder; poder é uma ferramenta poderosa para se obter dinheiro. Nesse mundo, o mau político, salvo raras exceções, não se enxerga como um funcionário do povo, mas sim do partido que presta serviços à nação.

⁵³³ ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Civilização brasileira. 9.^a ed. Editora Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 1984, p. 181.

⁵³⁴ *Ib.*, p. 181.

⁵³⁵ VIEIRA, Judivan J. *Perspectiva história da corrupção*. Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014, p. 75.

⁵³⁶ JOHNSTON, Michael. *Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem*. (Org.) ELLIOT, Kimberly Ann. (In) *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UNB, 2002, p. 112.

⁵³⁷ BREI, Zani Andrade. *A corrupção: causas, consequências e soluções*. p. 105. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904. Acesso em: 23.01.2020.

Os chefes são as lideranças partidárias, a quem cabe a definição dos rumos da trajetória do político. O povo não é a sua liderança.⁵³⁸ Ou seja, o interesse da sociedade não é considerado um elemento relevante.

Desde a corrida eleitoral, o chamado capitalismo de laços, o *crony capitalism*⁵³⁹, gerado pelo financiamento privado ou caixa II nas campanhas eleitorais evidencia que o interesse privado condiciona, por meio de pecúnia, a atuação e a voluntariedade de agentes públicos. Há cada vez mais necessidade de recursos em patamar elevado por parte de partidos políticos e os seus partícipes para as corridas eleitorais, seja para a assunção ao cargo eletivo⁵⁴⁰, seja para a manutenção no poder a partir disso, vinculando o agente público aos interesses do doador. É um dos fatores que mais motivam a corrupção.⁵⁴¹

A política que deveria ser um dos corolários da democracia passa a ser somente um processo de governo dos detentores de poder econômico a serviço de uma casta de políticos profissionais causando a desconfiança por parte da sociedade, enfraquecendo a democracia, afinal, a corrupção é o inverso da confiança: “[...] o efeito da corrupção sobre a confiança é maior do que a confiança sobre a corrupção”.⁵⁴²

Os anseios sociais e o interesse público não são prioridade, prevalecendo o interesse privado, declarando-se a morte do Estado Democrático de Direito.

⁵³⁸ MÁRLON, Reis. *O nobre deputado 4.0: Vencendo a eleição na base das Fake News e da corrupção digital*. 2.ed. São Paulo: Coerência, 2020, p. 22-23.

⁵³⁹ *Capitalism: Are we talking about the same thing?* Disponível em: <https://www.capitalism.com/crony-capitalism-a-bigger-threat-than-socialism/>. Acesso em: 12 mar 2021. Uso direto de dinheiro e tempo para ganho econômico pessoal entre duas partes, sem criação de riqueza produtiva.

⁵⁴⁰ Mesmo que se admita que os eleitores troquem seus votos por pecúnia em menor medida, há muita despesa em material publicitário, estrutura de promoção do candidato, deslocamento da equipe, escritório de advocacia, os chamados “cabos eleitorais” e outras despesas nem sempre justificáveis.

⁵⁴¹ SEÑA, Jorge F Malem. *Pobreza, corrupción*, (in) segurança jurídica. Madrid: Marcial Pons, 2017, p. 50.

⁵⁴² PINOTTI, Maria Cristina. *Corrupção, instituições e estagnação econômica: Brasil e Itália*. (Org.) PINOTTI, MARIA Cristina. (In) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 43.

1.1 Perfil do Estado brasileiro

O Brasil, adota, logo em seu primeiro artigo a República como forma de governo e como forma de Estado, o Estado Democrático de Direito⁵⁴³ que nada mais é do que o Estado Constitucional. O regime Republicano representa um princípio de caráter fundamental e estruturante, de alto espectro, dotado igualmente de conceituação polissêmica.⁵⁴⁴

Em suma, a ideia de coisa pública, bem como a de liberdade e igualdade remetem ao próprio conceito de República, não se admitindo privilégios hereditários ou de qualquer outra espécie, seja em razão do sobrenome, riqueza, conhecimento, cargo, posição profissional ou qualquer outro fator de diferenciação.⁵⁴⁵ Na República a coisa pública, aí inseridos o patrimônio público e social, histórico, artístico e cultural, bem como outros direitos e interesses difusos e coletivos são reconhecidos igualmente a cada pessoa e a todas simultaneamente.

A República, no Brasil está muito além do que uma simples ideia de forma de governo do povo reforçado pelo conceito de Estado Democrático de Direito. Significa que não se pode aceitar qualquer forma de privilégio, rompendo com uma sociedade patrimonialista, reconhecendo-se que mesmo os cidadãos pertencentes às minorias fazem parte integrante da República, um construtor do caminho coletivo da vontade estatal.⁵⁴⁶

Adota-se o princípio da tripartição das funções de poder, no artigo 2.º, da Constituição brasileira, de modo que os poderes legislativo, executivo e judiciário sejam independentes, mas exerçam os controles recíprocos. Princípio estruturante que representa um mecanismo de auto contenção do próprio poder. Garante-se os direitos fundamentais pelo controle aos abusos estatais, bem como há uma especialização das funções estatais pela técnica da divisão ou

⁵⁴³ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:...

⁵⁴⁴ O princípio dos princípios adotado pela Constituição brasileira é a imposição da República (LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Comentário ao artigo 1º, *caput*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 108).

⁵⁴⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. (coord. científicos) BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. (coord. Editoriais) PINTO FILHO, Francisco Bilac; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 10.

⁵⁴⁶ Id. Ib.

tripartição de funções de poder.⁵⁴⁷ Surge como um princípio de precaução ao direito constitucional,⁵⁴⁸ notabilizando-se pela contenção do poder por intermédio de cláusulas que se colocam acima das manifestações de um poder centralizado ou despótico, uma espécie de prevenção anticorrupção. O objetivo é evitar o surgimento de instâncias hegemônicas de poder, viabilizando que, dentro de um mesmo Estado, os poderes republicanos sejam partilhados de maneira harmônica e independente entre três esferas horizontalizadas controladas⁵⁴⁹, favorecendo, igualmente, o aumento da eficiência da atividade estatal. Somente é possível o asseguramento de direitos e garantias constitucionais em um contexto de *checks and balances, or successive checks and rechecks*⁵⁵⁰.

No caso brasileiro, a cultura patrimonialista e clientelista de organização econômica, política e social causou, e ainda causa, consideráveis debates sob a ótica republicana.

Exemplo disso foi a resistência à Resolução n° 7, de 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça⁵⁵¹ sobre a presença de parentes no âmbito do Poder Judiciário brasileiro quando foi vedada a prática do nepotismo.⁵⁵² Muitas vezes se rebelaram contra a mencionada

⁵⁴⁷ A separação das funções do poder é uma das categorias de superação do absolutismo, em especial, teorizada a partir do século XVII pelo filósofo e político inglês John Locke, quando distinguiu entre o poder legislativo, o poder executivo e o poder federativo, consistindo o primeiro no poder de elaborar normas gerais e abstratas por uma assembleia representativa (LOCKE, John. *Second treatises of government*. Edited with and introduction by C.B. MCPHERSON, Hachett Publishing Company, 1690. E-book. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/>. Acesso em: 13.07.2015, Chapter XIV, p. 60); Montesquieu especificamente em relação ao princípio da separação dos poderes, o teoriza como mecanismo de proteção dos diferentes grupos sociais. Quando propõe suas classificações, uma atendendo à forma de soberania: autocracia, aristocracia e democracia; outra, onde procura determinar a forma como o poder é exercido, pugna que no governo republicano é essencial a separação dos poderes entre o poder executivo e o legislativo, posto que quem cria a lei não pode executá-la, caso contrário o governo se torna despota (MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo*, introdução. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 167-168).

⁵⁴⁸ MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*, 3 ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 259.

⁵⁴⁹ A balança de interorgânica paridade concebida pelos constituintes pressupunha o equilíbrio entre os poderes perante a constituição e concretizava-se em termos de recíproco controle (PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: Um contributo para o estudo de suas origens e evolução*. Coimbra Editora, Coimbra: 1989, p. 84).

⁵⁵⁰ MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*, 3 ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 259. Também são conhecidos os brocardos: “*le pouvoir arrête le pouvoir*” e “*ambition must be made to counteract ambition*”.

⁵⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n° 7, de 18 de outubro de 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_7_18102005_26032019134311.pdf>. Acesso em: 24.09.2021.

⁵⁵² O Supremo Tribunal Federal, com relação ao nepotismo, enunciou a Súmula Vinculante n° 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou

resolução, conduzindo o Supremo Tribunal Federal a manifestar-se na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12, esclarecendo que a existência do princípio republicano denunciava, independentemente de resolução, a impossibilidade da presença de parentes nomeados por outros membros da família, ainda mais no âmbito do Poder Judiciário.⁵⁵³

O princípio republicano não se coaduna com um Estado dirigido como patrimônio pessoal do governante, confundindo-se o público e o privado, sem consideração com a transparência e impessoalidade das relações institucionais, imprescindíveis para o republicanismo.⁵⁵⁴ Faoro, em obra clássica, admite a existência de estamentos na formação do Estado brasileiro, em vez de classes sociais, o que o distancia do desenvolvimento e representa uma clara dificuldade de republicanização da sociedade. Para ele, em lição que permanece atual, “[...]o conteúdo do Estado molda a fisionomia do chefe de governo [...] o chefe governa o estamento e a máquina que regula as relações sociais a ela vinculadas”.⁵⁵⁵

Tal ordem de ideias ainda domina os diversos estamentos sociais e boa parte da Administração Pública brasileira, influenciando círculos viciosos de ação coletiva, por isso a dificuldade de um trabalho multi-institucional coordenado, da disseminação de uma cultura de integridade outras políticas públicas de combate à má governança e às patologias da corrupção.

O súdito não participa da vontade coletiva. O chefe, em muitos momentos, ainda tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção às normas objetivas e impessoais.⁵⁵⁶ Neste eito, a corrupção deforma a prática política republicana, afetando integralmente os valores que informam e dão significado à própria ideia de República, frustrando a consolidação das instituições,

assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Sessão Plenária de 21.08.2008, DJe 162, de 29.08.2008, DOU de 29.09.2008. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula761/false>>. Acesso em: 24.09.2021.

⁵⁵³ LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. *Comentários ao artigo 1º*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p.108.

⁵⁵⁴ *Ib.*, p. 109.

⁵⁵⁵ FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008, p. 827.

⁵⁵⁶ *Id.*, *Ib.*

comprometendo a execução de políticas públicas em áreas sensíveis como a saúde, educação, segurança pública e do desenvolvimento do Brasil, vulnerando o princípio democrático.⁵⁵⁷

Alianças profanas entre os poderes maculam o *checks and balances*, causando anomalia, desviando-se de suas funções típicas. O cidadão “tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis [...] O direito ao governo honesto – nunca é demasiado reconhecê-lo – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania”⁵⁵⁸.

Em outro giro, o princípio republicano não se coaduna com uma abordagem minimalista, mas sim deve romper as barreiras de interação com outros princípios, como é o caso do princípio anticorrupção, abrangendo-os com o seu espectro de abrangência.

Enfim, no corpo republicano brasileiro estão inseridos o sufrágio universal, a tripartição das funções de poder, independência do poder judiciário, princípio da legalidade, liberdades individuais, direitos sociais, todos elementos conformadores de um verdadeiro mosaico que realça os valores éticos e de boa governança em uma República que se autodenomina democrática. Incompatível, portanto, com o benefício de poucos em detrimento de muitos.

1.2 Prolegômenos de um princípio

O Frei Joaquim do Amor Divino Caneca escreveu que “uma Constituição não é outra cousa, que a acta do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viverem em reunião ou em sociedade”⁵⁵⁹. Esta *acta do pacto* certifica quais são os propósitos que conformam uma Constituição, não se podendo relegá-la a um mero amontoado de procedimentos e formalidades, mas sim a um texto que contém o desenho normativo que se

⁵⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal 470*. Rel. Min. Joaquim Barbosa. DF, 17.dez.2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727518/inquerito-inq-2245-mg>>. Acesso em: 24.09.2021.

⁵⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação penal 470*. Minas Gerais. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf . STF>, Acesso em: 15.07.2015.

⁵⁵⁹ CARVALHO, Gilberto Vilar de. Frei Caneca: *Gesta da liberdade, 1779-1825*. Mauad Editora, Rio de Janeiro, 2004, p. 205.

pretende acerca do futuro, iluminado pelos valores que orientam uma ordem principiológica estatal.

A Constituição que é a lei fundamental do Estado⁵⁶⁰, portanto, para além do reconhecimento de direitos e garantias fundamentais, cria instituições e órgãos dotados de atribuições e competências importantes para a consecução dos objetivos estatais, boa e honesta governança com a finalidade de concretizar aqueles direitos e garantias fundamentais, sempre com atuação pautada em princípios inarredáveis, ligados indissociavelmente a valores a ela incorporados e ligados a comportamentos éticos, morais e socialmente aceitos. Linhas mestras dentro dos quais as instituições devem desempenhar suas funções, estabelecendo implicitamente e indubitavelmente um verdadeiro sistema que não se coaduna com a uma governança que conspurque o bem comum.

O constitucionalismo exige que as variadas características, formas, funções e valores que identificam determinado Estado sejam encartados em dispositivos constitucionais que esclareçam a organização política, econômica, social e jurídica, estabelecendo a estrutura institucional do Estado para que faça frente ao atendimento de direitos fundamentais, ínsitos à dignidade da pessoa humana.

Algumas cláusulas apresentam conteúdo normativo mais abstrato distinguindo-se de outros, dotadas de um conteúdo com grau de abstração mais reduzido, denotando-se distinções de caráter qualitativo, reforçando-se que todos são dotados de conteúdo normativo. Trata-se da discussão sobre a diferenciação entre princípios e regras, interessando aqui, sobretudo, o aspecto qualitativo dos princípios como categoria de verdadeiras normas jurídicas, distintas das regras, constitucionalmente conformadores e não meras recomendações de caráter ético ou moral. Tais princípios nem sempre são positivados, mas podem ser latentes no plano jurídico, deduzidos, tanto com base numa interpretação sistemática ou de normas particulares da Constituição. Devem funcionar como denominador comum de toda a legislação, objetivos institucionais de todos os poderes da República, como também da interpretação e aplicação legislativa.

Princípios devem ser tidos como normas hierarquicamente superiores e anteriores a quaisquer outras e positivamente vinculantes, podendo vincular explicitamente ou implicitamente. Alexy entende que “O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que

⁵⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 37.

princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.” Os princípios são “mandamentos de otimização” [...] caracterizados por serem satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Os princípios contêm conteúdo com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado de situações. Os princípios “contêm relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações.”⁵⁶¹

As regras são aplicadas na integralidade (regras válidas) ou não (regras inválidas), não havendo possibilidade de restrição ou aplicação diversificada no que se refere ao grau. Regras contêm determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível, porquanto a “[...] distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.”⁵⁶² São mais objetivas e específicas do que os princípios. As regras são mandamentos definitivos e os princípios, mandamentos de otimização, aplicáveis segundo as condições fáticas e jurídicas.

Diferentemente, para Dworkin “a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica.” São dois conjuntos de padrões que apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, distinguindo-se quanto à natureza da orientação que oferecem. “As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada”, os princípios como razão de decidir.⁵⁶³

Para Ávila, as regras são normas de conduta que estabelecem indiretamente fins, com a prescrição em maior exatidão do comportamento devido; princípios são normas finalísticas que estabelecem diretamente fins, com a previsão mais aberta do comportamento devido.⁵⁶⁴

Os princípios expressos ou implícitos possuem conteúdo aberto, fazendo com que possam se adaptar mais facilmente às mudanças sociais, cada vez mais velozes em sociedades

⁵⁶¹ BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 354.

⁵⁶² ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 90-91.

⁵⁶³ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. Martins Fontes: São Paulo: 2002, p. 39. Ou seja, diante de determinado fato, sendo a regra válida, a resposta por ela fornecida deve ser aceita; em não sendo válida, ou não sendo aplicável, em nada contribui para a decisão

⁵⁶⁴ ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. I, n. 4, p. 01-36, jul. 2001, p. 21.

plurais e complexas. Para Alexy, cada direito fundamental corresponde a um princípio a depender do seu grau de determinação e sua aplicação concreta.⁵⁶⁵

As sociedades modernas têm se organizado em torno de modelos de desenvolvimento criados de forma tão complexa e avançada que ainda faltam meios capazes de disciplinar esse desenvolvimento. Por isso a importância de normas mais plásticas e de maior abertura e porosidade como são os princípios. Segundo Beck; Giddens e Lash: “[...] as sociedades modernas são confrontadas com as bases e com os limites do seu próprio modelo”.⁵⁶⁶ É o que se denomina sociedade de risco em que “[...] os tempos não andam propícios para doutrinas, mas para mensagens de consumo rápido”.⁵⁶⁷

Como consequência disso, emerge uma nova concepção do Direito, em especial atentando para os acontecimentos que mudaram o mundo nas últimas décadas, mobilizando novas legislações, doutrina e jurisprudência, criando uma novel percepção da Constituição e seu papel na interpretação jurídica: o denominado novo direito ou neoconstitucionalismo, marca de um novo Direito Constitucional no quadro das democracias em que uma temática variada deve ser tratada, entre elas a corrupção. Entretanto, há pouca ou nenhuma referência ao problema da corrupção, fenômeno que afeta significativamente a fruição e o gozo dos direitos fundamentais de vários matizes.

Canotilho conta que ao final de em curso, abeirou-se a ele um aluno do 1º ano da licenciatura em Direito de Coimbra e, após ter confessado que apreciara o curso, comentou que tinha cometido uma omissão: nunca houvera, por exemplo, se referido ao problema da corrupção.⁵⁶⁸ Resta claro que o fenômeno merece uma tratativa sob o ponto de vista constitucional.

Como se verá, há uma multiplicidade normativa a vigorar sobre o ordenamento jurídico brasileiro no que tange à prevenção e à repressão à corrupção formando o sistema ou

⁵⁶⁵ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 91.

⁵⁶⁶ BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997, p. 17.

⁵⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito* (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 9, março/abril/maio, 2007., p. 02. Disponível em: <<http://www.Direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C7O-2007-LUIZ%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 20.09.2021.

⁵⁶⁸ LOPES, José Mouraz. O espectro da corrupção. Coimbra: Almedina, 2011, p. 7-9.

microsistema brasileiro anticorrupção⁵⁶⁹ a ser interpretado e aplicado à luz da Constituição brasileira que estabelece princípios de várias ordens e dimensões a irradiar eficácias para um amplo espectro de instituições em todas as suas atividades, bem como aos destinatários.

Denota-se que a Constituição brasileira estabeleceu diferentes modos de participação na política, ampliando o controle público e de ações governamentais por múltiplas instituições, poderes e o Ministério Público, com funções de tutela de direitos fundamentais, entre eles o direito fundamental a uma administração proba.

Deve-se implementar um governo de leis e não de homens, na expressão de Adams.⁵⁷⁰ Nessa acepção a corrupção representa a violação à lei emanada pelo Estado, derivada formalmente da capacidade institucional de se empreender a coerção sobre os homens. Este é o cerne do positivismo jurídico.

Entretanto, não se pode olvidar que a corrupção transcende os limites da norma, não sendo uma mera violação da lei, mas, extrapola os seus limites, pois, a própria lei, aqui se incluindo a Constituição, está assentada sobre concepções axiológicas, deontológicas e teleológicas, bem como sob o influxo do direito internacional, na fase atual do constitucionalismo multinível.

⁵⁶⁹ O sistema deve ser forjado a partir de uma ideia fundante, com princípios unificadores interligando regras que sejam comuns e, ao mesmo tempo, estruturado de forma unitária e concatenada, sem deixar de lado o fato de que o grau de complexidade atingido pela sociedade faz com que obrigatoriamente venha a ser modificado. Devem ser cognitivamente abertos, significando que devem ser submetidos a constantes revisões estruturais. Simultaneamente, o sistema é autopoietico, que se retro-alimenta, mas é aberto e fechado ao mesmo tempo (GUIMARÃES, R. R. C. Ensaio em busca dos sistemas processuais. Disponível em: <http://www.paginasdeprocessopenal.com.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=19> Acesso em: 07 jul. 2011, p. 32). O sistema preferencialmente adotado para fins deste estudo é peculiar, ou seja, deve partir do conceito de Kant, secundado por Canaris, conceituando o sistema jurídico, inclusive o constitucional, radicado em uma ideia fundante (fundamento de validade) e princípios unificadores (Direitos fundamentais), previstos na Constituição da República, que são capazes de interligar regras comuns a todo o ordenamento que se retroalimentam, portanto, sem se descurar da *autopoiesis*, permitindo, simultaneamente, aberturas que provocarão modificações no futuro. Assim, o sistema deve ser, ao mesmo tempo, operativamente fechado, mantendo sua unidade, e cognitivamente aberto, tendo em vista sua diferença constitutiva.

⁵⁷⁰ Segundo presidente dos Estados Unidos da América.

1.3 O princípio anticorrupção na experiência norte-americana

Sob a ótica aristotélica a corrupção é a degeneração e decomposição de tudo que se gera, se corrompe, como efeito de uma metamorfose natural dos seres. A corrupção foi tida como uma degeneração dos costumes, percebida quando as pessoas ou a comunidade abandonavam os valores que eram considerados de mais valia em seu tempo e espaço. Francis Bacon, já no século XVII, foi acusado em 1621 no parlamento britânico por corrupção já em outro sentido: apropriação de dinheiro público.⁵⁷¹

Apercebe-se que a corrupção na antiguidade aviltava os costumes; em uma acepção moderna, afeta o erário.

A Declaração de Independência Norte-americana de 1776 e a Constituição Americana 1787 (Filadélfia), com o acréscimo do *Bill of Rights* e sua ratificação em 1791⁵⁷², foi importante em vários aspectos, observando-se a preocupação primordial de que poderes estrangeiros pudessem corromper a nova sociedade que estava prestes a ser constituída, pelo que se tentou evitar que os mesmos costumes corruptos do Velho Mundo ali se instalassem.⁵⁷³ No contexto histórico dessas Constituições havia regimes políticos antagônicos que ensejaram avanços e retrocessos nos direitos fundamentais.

⁵⁷¹ Confessou ter aceitado presente de partes em um tribunal que ele presidia, mas que isso não afetou suas decisões. Foi perdoado pelo Rei, mas, condenado pelo Parlamento: nunca mais julgou nada em seu país.

⁵⁷² MIRANDA, Jorge. Teoria do estado e da constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 84. A Constituição norte-americana possui sete artigos, cada um dividido em seções; tem um preâmbulo; o artigo I cuida do Poder Legislativo: a seção 2 trata da Câmara dos Representantes; a seção 3 trata do Senado; seção 8 cuida da competência do Congresso; a seção 10 traduz-se em vedações aos Estados. O artigo II regula o exercício do Poder Executivo, o artigo III o Poder Judiciário. O artigo IV trata de matérias referentes aos Estados; o artigo V disciplina o processo de emendas constitucionais; o artigo VI proclama a supremacia da Constituição e o artigo VII cuida da ratificação pelos Estados da Constituição dos Estados Unidos da América. Possui vinte e sete emendas, sendo que as dez primeiras, que constituem o *Bill of Rights* do direito norte-americano, foram ratificadas em dezembro de 1791. Para Jorge Miranda trata-se de uma constituição rígida, pois o processo de alteração de seu texto é muito mais complexo do que o das leis ordinárias, dependendo, inclusive da participação dos Estados e elástica porque a partir e seu texto primitivo pode ser sedimentada, adaptada e, até vivificada (até metamorfoseada) pela edição de leis e dos costumes, sobretudo pela ação dos tribunais que a interpreta e concretiza. Esse último aspecto explica a sua longevidade.

⁵⁷³ Já tinham testemunhado a corrupção ocorrida nos Conselhos Legislativos e no Congresso Continental. Tendo o Congresso Continental autorizado a compra de farinha para tropas, Samuel Chase perdeu sua posição - e sua reputação - depois de tentar usar informações privilegiadas para ganhar dinheiro no mercado de farinha (tradução livre) (Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic 1776-1787*, at 467 (1969)); Thomas Mifflin supostamente usou sua posição como quartel-mestre durante a revolução para obter suprimentos e lucrar para si mesmo, e foi acusado de peculato (tradução livre) (FERGUSON, E. James; NUXOLL, Elizabeth Miles, *Investigation of Government Corruption During the American Revolution*, 8 Cong. Stud. 13, 23 (1981).

Os *Framers* já tinham conhecimento de dezenas de denúncias de corrupção de agentes americanos no exterior.⁵⁷⁴ Além disso, já havia evidências substanciais de práticas de corrupção no Parlamento britânico e em outros países que acabaram fornecendo um modelo de governo considerado como o arauto da desgraça por causa da sua corrupção interna. A preocupação era a de que de que essas mesmas práticas se reproduzissem no novo país. Experiências antigas vinculam-se a novas histórias de fracasso, influenciando os debates da convenção e fazendo com que os *framers* engendassem uma estrutura constitucional com um propósito anticorrupção.

Antigas histórias, com referência à Grécia e Roma, aliam-se a novas histórias de fracasso, o que influenciou os debates da convenção fazendo com que os *framers* engendassem uma estrutura constitucional diferente daquela verificada nessas civilizações, em que um governo bem planejado foi à ruína por conta da corrupção.⁵⁷⁵

A Constituição norte-americana de 1787, acrescida de suas primeiras dez emendas (integrantes do *Bill of Rights*, de 1791) representa uma viragem paradigmática na teoria e na prática política, consagrando o princípio da soberania popular a irradiar para outros quadrantes, como a Europa. Merece destaque os principais marcos da Constituição norte-americana: constituição escrita e seu reconhecimento como lei superior, forma republicana de governo, primazia dos direitos fundamentais, separação das Igrejas do Estado, separação de poderes, federalismo e presidencialismo.⁵⁷⁶

Mais tarde, Alexis de Tocqueville⁵⁷⁷, pensador francês que buscava a resolução dos problemas sociais mirando a sociedade norte-americana concretamente, sob o aspecto sociológico inclusive, descreveu valores, hábitos, costumes e instituições da sociedade norte-americana, comparando-a com as sociedades europeias de sua época, com foco na relação entre ela mesmas

⁵⁷⁴ Agentes americanos no exterior usavam sua posição de intermediário para enriquecer, roubando o topo das compras de armas e mercadorias (Jeff Broadwater, George Mason: Forgotten Founder 118 (2006)).

⁵⁷⁵ *Ib.*, p. 06.

⁵⁷⁶ MACHADO, Jónatas E.M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 26. Os autores destacam a instituição da judicial review, com o caso *Marbury v. Madison*, de 1803, quando o 4.º *Chief Justice* da Suprema Corte Norte-americana, John Marshall qualificou a constituição como lei superior, suscetível de ser chamada para decidir o desfecho de um caso concreto e justificar a invalidação de uma lei do Congresso.

⁵⁷⁷ Pensador do século XIX cujas reflexões são muito ligadas ao liberalismo, considerando-se que tinha como preocupação principal o dilema entre a liberdade e a igualdade. A igualdade, para ele, é mais do que desejável por ser ínsita à natureza humana, pois estaria no rumo de um mundo com iguais oportunidades para todos. Contudo, trata-se de um tema correlato ao que já era discutido pelos contratualistas, ou seja: a igualdade absoluta poderia se constituir em ameaça à liberdade?

e o Estado.⁵⁷⁸ Foi nos Estados Unidos daquela época que ele visualizou um sistema político mais próximo de assegurar a convivência harmônica entre os direitos de igualdade e liberdade, aliás, entendia que, apesar das diferenças que presenciou à época, era um local onde a cultura cívica poderia mais facilmente ser desenvolvida.

No que concerne à corrupção na democracia, apurou maiores riscos decorrentes do fluxo de informações seria maior, tendo em vista as condições sociais igualitárias.⁵⁷⁹ Em uma democracia, é possível visualizar mais facilmente quanto as pessoas alçadas ao poder alcançam, em pouco tempo, riqueza e poder, afinal, são pessoas cuja origem é o seio social e nem sempre se pode atribuir a sua elevação às suas virtudes e talentos. Como não é fácil a admissão da própria incapacidade ou falta de virtuosidade, não raro, apontam-se vícios dos alçados ao poder, no mais das vezes, com razão. Para Tocqueville seriam “[...] essas identidades entre baixa e poder, indignidade e sucesso, utilidade e desonra que constituem as consequências mais avançadas da corrosão dos costumes públicos promovida pela corrupção nas sociedades democráticas”.⁵⁸⁰

Uma preocupação mais acentuada com a corrupção no germe da Constituição Norte-americana foi detectada por Teachout, que dela extrai estudos sólidos, concebendo um princípio anticorrupção com *status* de princípio estruturante e conformador⁵⁸¹, ocupando o mesmo nível normativo dos princípios de tripartição das funções de poder.

Teachout discorre sobre as discussões travadas pelos *Fathers Founders*, os pais fundadores da Constituição norte-americana, na elaboração do documento inaugural daquele país, criado sobre uma base estrutural de órgãos públicos, regras básicas e neutras do processo democrático, direitos civis indispensáveis à liberdade e à participação política, na tentativa de estabelecer um país indene de corrupção. Para ela, a Constituição Norte-Americana traz consigo um princípio anticorrupção, muito parecido com o princípio da separação dos poderes ou com o

⁵⁷⁸ Na democracia as condições sociais são igualitárias, assim, todos os postos, posições e honrarias devem ser acessíveis a qualquer indivíduo, sem as restrições encontráveis no mundo de desigualdade hierárquica. O governo democrático deve abarcar as vontades de todos os cidadãos em condições de igualdade (JASMIN, Marcelo Santus. Tocqueville. (in) *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo, et. al (org.). 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 63).

⁵⁷⁹ JASMIN, Marcelo Santus. Tocqueville. (in) *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo, et. al (org.). 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 66-67.

⁵⁸⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 257.

⁵⁸¹ Zephyr Teachouth. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review. Cornell L. Ver. 341. January, 2009.

princípio do federalismo, ou seja, cuida-se de um princípio autônomo e estrutural, implícito na Constituição, ao qual se deve dar um peso independente, inclusive quando da necessidade da ponderação de valores dissonantes com outro princípio fundamental. Teachout argumenta com três fundamentos para sustentar o princípio. Mostra que a luta contra a corrupção é uma parte central da Constituição dos Estados Unidos, suas origens históricas, a linguagem utilizada nos debates em torno do tema na formação de sua estrutura, definição do que seja corrupção e os desafios para combater a corrupção.⁵⁸²

É de se ressaltar que Benjamim Franklin, um dos arquitetos mais importantes na estruturação da Constituição declarou profeticamente, não sem antes assegurar seu voto de confiança, que para que a nação fosse bem administrada por um transcurso de vários anos, que esse ciclo só poderia ser encerrado se houvesse necessidade de se instalar o despotismo, como outros fizeram antes, quando o povo se tornou corrompido a tal ponto de precisar de um governo despótico, pois somente esse seria capaz de prevalecer, considerando que, para ele, nenhum governo poderia ser livre se se tornasse perverso e imoral.⁵⁸³ Essa preocupação tinha uma forte base no republicanismo, tradição intelectual que influenciou vários dos criadores, entendendo que a corrupção é uma das maiores ameaças ao governo, pois ao cerne da tradição republicana e ao Estado de Direito associa-se a crença de um governo misto visando a garantir maior estabilidade. A característica dessa tradição é a sua crença de que a corrupção é a maior ameaça ao bom governo. Alia-se a isso a convicção da importância da virtude cívica associada à sua imprescindibilidade em um governo a serviço do interesse público. O Estado se torna corrupto quando a virtude é perdida porque virtude e corrupção estão intimamente ligadas. Essa é uma narrativa da qual já se ocupavam os textos de Montesquieu, Maquiavel e Aristóteles, já abordados neste trabalho, e que acabou por se incorporar às discussões dos Estados do século XVIII, sendo predominante nos debates da Convenção.⁵⁸⁴

Mesmo aqueles que eram céticos quanto ao republicanismo eram preocupados com a corrupção. A resistência de Alexander Hamilton em apoiar um governo representativo se baseava em sua convicção de que as Repúblicas eram mais propensas à corrupção do que um governo

⁵⁸² Id. ib., 2009

⁵⁸³ TAYLOR JUNIOR, Earl. *Strong Warnings from the founders*. National Center for constitutional studies. Disp. Em: <https://nccs.net/blogs/articles/strong-warnings-from-the-founders>, Acesso em: 08.02.2021.

⁵⁸⁴ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 06.

unificado como a monarquia. Entendia que um dos lados fracos da República, entre suas inúmeras vantagens, era a facilidade para a entrada da corrupção estrangeira. Até mesmo o antifederalista Patrick Henry usou a corrupção em seus discursos anti ratificação.⁵⁸⁵

Os *framers* estavam preocupados com a influência corruptora da riqueza, ganância e ambição e, por isso, orientaram suas discussões muito mais para impedir a corrupção do que para promover a virtude.⁵⁸⁶ Havia o temor de que o tamanho do jovem país o tornasse vulnerável à corrupção estrangeira. O Senado seria facilmente corrompido por causa de seu pequeno número de senadores e a câmara dos representantes seria facilmente corrompida devido à falta de virtude das pessoas que a comporiam.

Salta aos olhos que a preocupação central era voltada a impedir a qualquer custo que a corrupção se instalasse no novo país, controlando, via Constituição, que forças venais o dominassem, fornecendo uma estrutura dotada de todos os obstáculos capazes de evitar que a sociedade e a política como um todo se corrompessem. Esse baluarte anticorrupção seria construído nas cláusulas e na estruturação da Constituição. A começar do artigo 1.º, seção 9, que estabelece a proibição de recebimento de benesses, presentes ou títulos por pessoa que exerça cargo remunerado nos Estados Unidos da América conferido por autoridades estrangeiras.⁵⁸⁷ Mesmo que essa cláusula tenha gerado menos debate, ela é frontalmente anticorrupção em seu aspecto preventivo.

Durante os anos entre a revolução e a Convenção, ocorreram dois eventos que chamaram a atenção e a preocupação no novel país. O primeiro foi quando o rei da França deu a Arthur Lee uma pequena caixa de rapé e o outro caso rumoroso ocorreu quando Benjamin Franklin recebeu uma pintura incrustada de diamantes, também do rei francês.⁵⁸⁸ Houve alvoroço, porém, depois de algum tempo a federação decidiu que ambos poderiam ficar com os seus presentes, entretanto,

⁵⁸⁵ Id., Ib.

⁵⁸⁶ Madison registrou o termo específico corrupção 54 vezes, e a maioria das discussões sobre corrupção foram encabeçadas pelos influentes delegados Madison, Morris, Mason e Wilson (TEACHOUT, Zephyr. The anti-corruption principle. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 06).

⁵⁸⁷ *No Title of Nobility shall be granted by the United States: And no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State* (Article. I, Section. 9., *The Constitution of the United States*). Nenhum título de nobreza será conferido pelos Estados Unidos, e nenhuma pessoa, neles exercendo um emprego remunerado ou honorífico, poderá, sem licença do Congresso, aceitar dádivas, emolumentos, emprego, ou títulos de qualquer espécie, oferecidos por qualquer rei, príncipe, ou Estado estrangeiro (tradução livre).

⁵⁸⁸ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 11.

deveria existir uma limitação estrutural nas seduções passíveis de serem oferecidas por governos estrangeiro sobre pessoas que exercessem cargos oficiais nos Estados Unidos. Havia um temor de que, mediante o recebimento desses presentes, as elites, principalmente aqueles que exercessem cargos eletivos, deixassem o seu patriotismo de lado para favorecer estrangeiros, afinal, os países europeus detinham riquezas suficientes para tanto.⁵⁸⁹ Por isso, a caixa de rapé e a pintura levantaram os debates sobre a possibilidade dessa influência externa no novo país.

Outra discussão emergiu sobre o tamanho, eleições e qualificação dos corpos legislativos, a casa dos representantes e o Senado. As eleições legislativas regulares foram concebidas como um dos controles mais importantes em matéria de corrupção.⁵⁹⁰ Tinha como base a experiência da Inglaterra, onde "os eleitores estão tão corrompidos pelos representantes, e os representantes são corrompidos pela Coroa"⁵⁹¹. Os autores queriam evitar a dependência financeira de um ramo em relação ao outro.⁵⁹²

As mais recorrentes e extensas discussões entre os delegados foram sobre o tamanho das casas legislativas no que diz respeito ao número de parlamentares.⁵⁹³ Isso definiu a elaboração do artigo I, seção 2, da Constituição norte-americana fazendo com que a Casa dos Representantes fosse maior para proteção contra a corrupção.⁵⁹⁴ Em adição ao tamanho, houve uma discussão

⁵⁸⁹ Id., Ib.

⁵⁹⁰ Zephyr Teachout. *The anti-corruption principle*. *Cornell Law Review*. *Cornell L. Ver.* 341. January, 2009. p. 12. "Regular legislative elections were intended as one of the most important checks on corruption".

⁵⁹¹ Ib., p. 12. "[...] the electors are so corrupted by the representatives, and the representatives so corrupted by the Crown".

⁵⁹² Teachout, Zephyr. *The anti-corruption principle*. *Cornell Law Review*. *Cornell L. Ver.* 341. January, 2009, p. 31. "In the narrower field of election-related speech, an understanding of constitutional election law requires serious attention to the anti-corruption concern in order to understand the words that make up the constraints on electoral choice. The number of representatives, the times of elections, the nature of the relationship between the offices - all of these constrain political expression, and all have anti-corruption roots." [...] No campo mais estreito de expressão relacionada com as eleições, uma compreensão da lei eleitoral constitucional requer uma séria atenção à preocupação anticorrupção, a fim de entender as palavras que compõem as restrições sobre a escolha eleitoral. O número de representantes, os tempos de eleições, a natureza da relação entre os escritórios - todos esses restringir a expressão política, e todos têm raízes anticorrupção (tradução livre).

⁵⁹³ George Washington deu uma de suas únicas contribuições justamente no contexto sobre o tamanho da câmara dos representantes. Para ele deveria ser maior para garantir uma melhor prestação de contas ao povo. Seria mais difícil, num grande corpo legislativo que se criassem facções; em um grupo grande, o tamanho e a diversidade representariam um obstáculo formidável para alguém que tenta comprar seus membros. Madison acreditava que a Câmara criaria maiores obstáculos à corrupção do que o Senado com sua escassez de membros. O argumento que que uma casa maior seria um obstáculo à corrupção era mais calcado em problemas de coordenação de ação coletiva do que sobre o caráter dos representantes (TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. *Cornell law review*. 94 *Cornell L. Ver.* 341. Jan., 2009, p. 09).

⁵⁹⁴ *The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most*

veemente sobre o método de seleção de legisladores e as qualificações a serem impostas, redundando no estabelecimento requisitos a serem satisfeitos para ser parlamentar.⁵⁹⁵ A cláusula exigindo a residência nos Estados Unidos por determinado período foi uma opção visando a evitar que estrangeiros e aventureiros fizessem leis para os Estados Unidos em proveito próprio.⁵⁹⁶ Os delegados, igualmente, não tinham confiança na integridade das legislaturas estaduais, por isso, redigiram uma constituição prevendo que os membros da Câmara deveriam ser eleitos diretamente pelo povo, prevenindo-se de que demagogos e membros corruptos se infiltrassem. Além disso, os representantes deveriam residir nos distritos que representavam.

O artigo II contém disposições para limitar a corrupção do executivo. No entanto, o próprio executivo, por meio do poder de veto poderia limitar a corrupção do legislativo. O poder de nomeação do executivo poderia ser uma fonte de corrupção. O artigo II, seção 1 exige que o Senado aprove as nomeações para o Judiciário, visando a controlar qualquer nomeação imprudente ou corrupta pelo Executivo, pois enxerga-se esse poder de nomeação como uma possibilidade de corrupção tanto do executivo quanto do congresso.

Para ocupar o cargo de Presidente, estabeleceram-se requisitos de ordem subjetiva: Ser cidadão nato ou ser cidadão norte-americano ao tempo da adoção da Constituição. Não poderá, igualmente, ser eleito para esse cargo quem não tiver trinta e cinco anos de idade e quatorze anos de residência nos Estados Unidos.⁵⁹⁷

A previsão para o *impeachment*, contudo, é a mais forte. Se não houvesse a possibilidade de destituir um presidente por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves, seria fatal para

numerous Branch of the State Legislature (Article I. Section. 2., The Constitution of the United States). A Câmara dos Representantes será composta de membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados, devendo os eleitores em cada Estado possuir as mesmas qualificações exigidas dos eleitores da Assembleia Legislativa mais numerosa do respectivo Estado (tradução livre).

⁵⁹⁵ *No Person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen (Article I., Section 2. Clause 2, The Constitution of the United States).* Não será eleito Representante quem não tiver atingido a idade de vinte e cinco anos, não for há sete anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, por ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger (tradução livre). *No Person shall be a Senator who shall not have attained to the Age of thirty Years, and been nine Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State for which he shall be chosen (Article. I, Section 3, The Constitution of the United States).* Não será eleito Senador quem não tiver atingido a idade de trinta anos, não tiver sido por nove anos cidadão dos Estados Unidos, e não for, na ocasião da eleição, habitante do Estado que o eleger (tradução livre).

⁵⁹⁶ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle.* Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 09-10.

⁵⁹⁷ *Article. II, Section 1, The constitution of United States.*

a República.⁵⁹⁸ Após delinear as condições para o *impeachment*, deveria se assegurar que o próprio processo de *impeachment* não fosse corrompido. Assim, ficou estabelecido que as prerrogativas seriam cindidas: a Câmara teria o poder de iniciativa e o Senado teria o poder de julgar, tornando difícil a um pequeno número ser corrompido pelas promessas de nomeação.⁵⁹⁹ A seção 1, do mesmo artigo, a partir da cláusula 3, estabelece as regras de eleição do Presidente, consideravelmente complexas, com o intuito de dificultar a corrupção e o conluio na sua eleição: i. os próprios legisladores não poderiam ser eleitores; ii. grandes distâncias físicas como uma proteção anticorrupção, pois os eleitores votariam ao mesmo tempo em todos os recantos do país⁶⁰⁰; iii. os eleitores teriam de votar em duas pessoas, uma de seu estado e outra de um estado diferente; iv. A votação seria selada e a abertura se daria na presença de todo o Congresso, dificultando a fraude no preenchimento das cédulas.⁶⁰¹ Ao repartir, limitar e confinar os eleitores em seus respectivos Estados e a cautela na transmissão de cédulas de eleitores na sede do governo, a intriga e a corrupção seriam excluídas das eleições presidenciais.⁶⁰²

O artigo III, da Constituição dos Estados Unidos ocupa-se da regulação do Poder Judiciário. Mesmo que não se desse a mesma atenção, concedida aos temas correlatos aos Poderes Legislativo e Judiciário, a corrupção judicial foi um tema tão proeminente quanto a sua independência. Os delegados, ao formatar o método de seleção de magistrados estavam preocupados com a corrupção.⁶⁰³ A indicação de que os juízes devem apresentar bom comportamento durante o exercício de seus mandatos⁶⁰⁴ e de que a nomeação de juízes para a

⁵⁹⁸ De início, os motivos pelos quais o presidente poderia sofrer o impeachment eram traição, suborno ou corrupção, entretanto, sem explicação o termo corrupção foi retirado (TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 14).

⁵⁹⁹ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 14.

⁶⁰⁰ À época ainda fazia sentido a discussão relacionada a grandes distâncias, o que perde a importância na atualidade.

⁶⁰¹ *Article. II, Section 1, The constitution of United States*.

⁶⁰² TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 14.

⁶⁰³ Os métodos de escolha de magistrados variam de acordo com o Estado, mas, as formas recorrentes são: indicação pelo governador ou do Poder Legislativo e por eleição. No âmbito federal os juízes são indicados pelo Presidente e confirmados pelo Senado.

⁶⁰⁴ *The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and shall at stated Times, receive for their Services, a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office (Article III., Section. 2, The constitution of United States)*. Os juízes, tanto da Suprema Corte como dos tribunais inferiores, conservarão seus cargos enquanto bem servirem, e perceberão por seus serviços uma remuneração que não poderá ser diminuída durante a permanência no cargo (tradução livre).

Suprema Corte fosse um ato complexo entre Executivo e Legislativo, significa também uma garantia anticorrupção.

A Constituição foi estruturada de forma a dividir e limitar a influência do interesse privado ou classe particular, regulando o poder da multidão, diminuindo a probabilidade de uma monarquia, limitando a tirania, mas também para limitar a corrupção.⁶⁰⁵ A separação de poderes executivo, legislativo, por meio do voto, e do judiciário, foi orientada a controlar a corrupção. A autoridade legislativa foi dividida impedindo, de um lato, que a classe aristocrática (Senado) usasse o poder para enriquecimento, sendo controlada pela Câmara e o Senado controlaria o governo da turba.⁶⁰⁶

A diferença entre os dois corpos faria a corrupção menos provável. A forma de escolha, o número de membros das casas legislativas e a distância representada pelo tamanho do país, seriam elementos constitutivos de uma arquitetura limitadora da corrupção. Tanto que, de acordo com o Federalista n.º 68, se tem uma perfeita noção do projeto de Constituição que se quis implementar, devendo, sobretudo, tratar de ‘[...] opor os mais poderosos obstáculos à intriga, à corrupção, à cabala e, sobretudo, às tentativas dos inimigos do sistema republicano e às que deviam fazer as potências estrangeiras, para obter nos nossos conselhos pérfido e perigoso ascendente’⁶⁰⁷. Por isso, foram engendradas disposições a dificultar conspirações e traição de deveres, por parte de representantes, senadores ou pessoa de emprego lucrativo ou de confiança ligada à administração pública, as quais não poderiam ser admitidos como eleitor. Outrossim, havia necessidade de uma grande quantidade de representantes espalhados pelos treze estados, dificultando que fossem corrompidos, ou que titubeassem no exercício de seus deveres, meios e tempo, referindo-se aos perigos previstos pelos fundadores da nação norte-americana e a possibilidade de evitação.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 14.

⁶⁰⁶ Como bem ponderou Madison no Federalista, n.º 62: “Bem pode acontecer em uma república, posto que menos facilmente em outros governos, que aqueles que exercitem as funções de governo atraíem os seus deveres. Neste caso o Senado já deveria oferecer um obstáculo à prevaricação, porque forma na Assembleia Legislativa uma parte distinta, participando ao mesmo tempo da autoridade da outra. Com o Senado é necessária a concorrência de dois corpos diferentes para qualquer tipo de usurpação, que sem ele poderia ser executado pela corrupção de um só [...] sendo a dificuldade do concerto entre os dois corpos para projetos contrários ao interesse público, proporcional à diferença de máximas, de espírito e caráter de cada um deles” (HAMILTON, Alexander. *O Federalista/Hamilton, Madison e Jay*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, p. 374).

⁶⁰⁷ HAMILTON, Alexander. *O Federalista/Hamilton, Madison e Jay*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, p. 410.

⁶⁰⁸ Id., Ib.

A forte influência da Montesquieu pode ser sentida, pois o propósito essencial da separação dos poderes, em sua visão precisa, era a de limitação de poder com o fim de proteger o indivíduo, suas liberdades e direitos, aqui, ainda em uma abordagem de direitos civis individuais. A Constituição surge no contexto liberal com o fim de limitar a atuação do Estado no interesse da liberdade e dos interesses individuais. Aqui, a limitação dirigia-se contra a atuação do legislativo, prevenindo-se da prática do Parlamento britânico nos anos que precederam a independência.

A essência das reflexões dos elaboradores da Constituição estava ligada, igualmente, a uma visão realística da natureza humana e um propósito de criar um sistema de governo limitado e, ao mesmo tempo, limitador, que sobrevivesse ao choque das facções, à tirania das maiorias apaixonadas ou de políticos ambiciosos. Não havia a garantia de sua efetividade, mas, deveria ser dotado de uma estrutura capaz de funcionar mesmo diante da impossibilidade de dar cabo de uma vez por todas às misérias humanas, aos interesses econômicos estrangeiros e à própria corrupção. Já havia uma forte noção de que o poder deveria ser limitado para que se garantisse a liberdade do povo e a própria democracia.

Teachout também aborda o próprio conceito de corrupção como ameaça à integridade do governo. Não funcionando mais como uma mera linguagem constitucional como um perigo muito fraco. Contrapõe-se à interpretação da Suprema Corte Norte-americana no sentido de que esse conceito de corrupção se tornou insustentável e de que seja encaixado em princípios de igualdade ou apenas ligado ao direito penal do suborno.

Igualmente, o princípio anticorrupção deve ser tratado como um princípio independente que irradia os seus efeitos sobre a produção legislativa, tanto no Congresso quanto nos legislativos estaduais quando por ocasião das reformas de processos políticos, em especial em que estão em jogo outros princípios como o da liberdade de expressão. O princípio deve ser considerado autônomo em comparação com outras previsões constitucionais.

Além da consideração de corrupção como suborno criminal (*quid pro quo*) e a criação de dívidas públicas (*the creation of political debts*), menciona as várias acepções a serem também consideradas como representativas de corrupção no âmbito decisional, como fator de integridade governamental e na formatação de políticas públicas: desigualdade: acesso desigual, distribuição injusta de riqueza e influência indevida (*inequality: unequal access, unfair deployment of wealth, and undua influence*); vozes afogadas: corrupção como fala reprimida (*drowned voices*:

corruption as suppressed speech); público desanimado (*dispirited public*); perda de integridade (*loss of integrity*).⁶⁰⁹

Mencione-se que em uma das mais importantes decisões sobre financiamento de campanha – *Buckley v. Valeo* – no entrechoque entre os princípios de anticorrupção e o da liberdade de expressão, a Suprema Corte Norte-americana teria optado pelo primeiro, segundo a autora.⁶¹⁰ Mesmo assim, há problemas de definição sobre o escopo e o significado do que seja corrupção, o que dividia a Suprema Corte, por falta de um entendimento uniforme, gerando o caos nas leis que regem os processos políticos. Assim como vai o Tribunal, vai a lei. Para ela, o princípio anticorrupção dos *framers* é importante do ponto de vista das muito diferentes formas de interpretação constitucional.⁶¹¹

Teachout apregoa que na hermenêutica constitucional pode-se utilizar de métodos interpretativos no sentido de desvendar a vontade e finalidade do legislador constitucional, afinal, a Constituição é a expressão escrita de propósitos ou objetivos pré-concebidos. Adicionalmente, propõe-se a responder qual era o propósito da Constituição americana, o que pretendiam os *framers* e porque suas discussões podem estar no centro da teoria constitucional. Geralmente são questões que ficam em segundo plano, mas, podem assumir papel central no que diz respeito ao modo adequado de se interpretar a Constituição: *constitucional purposivism*.

Purposivism é uma abordagem judicial e acadêmica que investiga o propósito legislativo ou regulatório. O análogo constitucional seria o método teleológico de interpretação estatutária em que os propósitos das leis são considerados quando se tenta interpretar cláusulas particulares dentro da própria lei.⁶¹² Não se descarta uma abordagem estruturalista, mesmo que estrutura e

⁶⁰⁹ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 22-27.

⁶¹⁰ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976). *Buckley et al. v. Valeo, Secretary of the United States Senate, ET.AL. Appel from the United States Court of Appels for the district of Columbia Circuit. NO. 75-436. Argued November 10, 1975. Decide January 30, 1976.* Disponível em: <https://www.fec.gov/resources/legal-resources/litigation/424_US_1.pdf>. Acesso em: 10.10.2021.

⁶¹¹ TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell law review. 94 Cornell L. Ver. 341. Jan., 2009, p. 27.

⁶¹² TEACHOUT, Zephyr. *Constitutional purpose and the anti-corruption principle*. Northwestern University Law Review Online. 108 Nw. U. L. Rev. Online 200, 2014, p. 03. Não existe um teste infalível para determinar o que constitui um propósito, mas deveria ser indentificado por uma investigação histórica. No caso, os assuntos em que os fundadores e os reformadores concordaram e que constituiriam o propósito central ou persistente da Constituição. A Constituição deve ser vista como um todo. No subconjunto dessas abordagens é que se consegue trazer à tona os propósitos substanciais que impulsionam a Constituição.

propósito, por vezes, não se confundam, mas, na visão de um propositalismo a estrutura da Constituição dá peso a preceitos normativos que não aparecem textualmente.

O estudo de Teachout, mesmo tendo sido citado em importante decisão da Suprema Corte Norte-Americana⁶¹³, recebeu críticas por discordância quanto aos fundamentos históricos a sustentar uma preocupação anticorrupção por parte dos fundadores da Constituição Norte-Americana a nortear a sua elaboração.⁶¹⁴ Igualmente, foi criticado pela mídia⁶¹⁵ que rechaçou a tese de que o propósito anticorrupção tenha norteadado a Constituição americana, apesar de não discordar de que o conceito de corrupção deve ser abordado democraticamente de forma mais ampla.⁶¹⁶

Não se deve perder de vista que a doutrina de Teachout é calcada também no *republican revival*, exatamente no sentido de que a República densificada democraticamente não é apenas a forma de governo oposta à monarquia, mas, se trata de um regime onde o interesse público, em regra, deve prevalecer sobre os interesses privados, ainda mais, em se tratando de situações onde há abuso de poder público para benefícios privados⁶¹⁷ ou nos casos em que os ganhos privados

⁶¹³ Citizens United v. Federal Election Comm'n, 558 U.S. 310 (2010). *Appeal from the united states district court for the district of Columbia* No. 08–205. Argued March 24, 2009—Reargued September 9, 2009— Decided January 21, 2010. Disponível em: <<https://www.supremecourt.gov/opinions/boundvolumes/558bv.pdf>>. Acesso em: 12.10.2021.

⁶¹⁴ TILLMAN, Seth Barret. *The Original Public Meaning of the Foreign Emoluments Clause: A Reply to Professor Zephyr Teachout*, 107 NW. U. L. REV. COLLOQUY 180, 208 (2013). Reconheceu o suporte histórico para o argumento de que a Constituição surgiu de preocupações com a corrupção. No entanto, ele não tem certeza de que a história importa. O propósito pode não ter um papel, ele sugere. Como ele escreve: “Não vejo como o princípio anticorrupção de Teachout, separado do texto da Constituição, pode ter uma reivindicação normativa sobre os americanos de hoje” (tradução livre).

⁶¹⁵ LEPORE, Jill. *The Crooked and the dead: Does the constitution protect corruption?* Disponível em: <<https://www.newyorker.com/magazine/2014/08/25/crooked-dead>>. Acesso em: 12.10.2021. A crítica foi relacionada ao livro *Corruption in America* em que, seguindo o argumento de Lessig no livro *Republic Lost*, critica o entendimento limitado das Cortes sobre corrupção. Há uma insinuação de que Zephyr teria pretensões eleitorais e de que o livro foi lançado pouco antes das eleições de 2014, quando concorreu nas eleições primárias do partido democrata à candidatura para o governo de New York. Afinal, a retórica anticorrupção pode soar bem em campanhas eleitorais.

⁶¹⁶ *Id., Ib.* No livro *Corruption in America*, após um longo ensaio sobre o pensamento político do século XVIII, teria demonstrado que a corrupção significava muito mais do que suborno. O que a articulista argumentou foi que a discussão sobre o assunto corrupção representou cerca de um por cento do tempo, significando uma coisa tão diminuta quanto o quid pro quo. Ela adora Benjamin Franklin e James Madison e tem certeza de que estão ao lado dela. Apesar de concordar que há boas razões para definir a corrupção de forma mais ampla, que exige a adoção de um conjunto de ideias sobre democracia que os criadores não adotaram.

⁶¹⁷ ANDVIG, Jens Chr. *Research on corruption: A policy oriented study*. Norwegian Agency for developmente Co-operation, 2000, p. 08. Disponível em: <http://icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>. Acesso em 12 out 2021.

são realizados às expensas do público⁶¹⁸ ou, ainda, aqueles atos pelos quais o ganho privado se sobreponha excessivamente ao interesse público ou de um grupo interessado em um significativo exercício de poder político. Por isso, quando um ato ou um sistema é guiado por excessivo interesse privado no exercício do poder público, pode-se dizer que se trata de um sistema corrupto e antirrepublicano em que os dois princípios são violados simultaneamente.

1.4 Construção do princípio anticorrupção no direito multinível

Machado leciona que o princípio anticorrupção poderia ser espelhado para além das fronteiras estado-unidenses.⁶¹⁹ No contexto da Constituição portuguesa sustenta a existência de um princípio anticorrupção implícito, constitucionalmente estruturante ao qual se atribui peso normativo autônomo em relação aos demais princípios estruturantes como o são os princípios republicano, democrático, do Estado de Direito, separação dos poderes⁶²⁰, embora estabelecendo com eles um reforço mútuo.⁶²¹

O tema corrupção sempre esteve presente na história das ideias políticas e do constitucionalismo. Identifica que seria uma das intenções originárias do constitucionalismo, pois entende que a luta contra a corrupção é característica de sua história, substância e estrutura do direito constitucional. Daí que uma das funções ou finalidades de uma Constituição democrática consista no combate da corrupção, “[...] devendo suas normas e as demais disposições infraconstitucionais ser interpretadas e aplicadas à luz deste princípio”.⁶²²

⁶¹⁸ GRONBECK, Bruce, E. *The rhetorici of political corruption*. (in) *Political corruption: A handbook*. (ed.) HEIDENHEIMER; Arnold. J. JOHNSON; LE VINE, Victor T. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 1999, p. 173.

⁶¹⁹ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*. 4.^a ed. Lisboa: Petrony, 2017, p. 123.

⁶²⁰ MACHADO, Jónatas Eduardo Moreira; BRITO, Iolanda A. S. Rodrigues de. *Difamação de figuras públicas: Tutela jurídica e censura judicial à luz do direito português; reputação; informação; proteção judicial; política; mídia*. Juruá: Curitiba, 2016, p. 21. O fenômeno da corrupção foi abordado desde a filosofia política até a teoria política e constitucional, presente em autores da melhor tradição republicana como Maquiavel, Montesquieu, Locke ou Madison.

⁶²¹ Id. Ib.

⁶²² Ib., p. 22.

Reconhece a mobilização hermenêutica do princípio anticorrupção com o seu peso dogmático próprio e suas consequências importantes do ponto de vista normativo e as cláusulas que o enrobustecem como mandatos de otimização ou mandatos anticorrupção aos quais deve ser atribuídos efeitos determinantes na interpretação e aplicação das demais normas constitucionais e legais em vários domínios. Ou seja, o princípio deve impor-se como norma jurídica e como fundamento de regras e princípios.⁶²³

Está-se diante de um vetor principiológico inerente a qualquer Estado de Direito que se preocupe com os direitos fundamentais e com os direitos humanos, democracia, República, igualdade e demais premissas axiológicas presentes nas Constituições.⁶²⁴

Aliás, foi o professor Jónatas Machado que introduziu no direito lusitano, expandindo para o mundo lusófono o estudo sobre o princípio anticorrupção, enquadrando-o no âmbito do constitucionalismo multinível, considerado por ele como um princípio geral de direito internacional⁶²⁵, que sublinha a boa governança, transparência e *accountability*, bem como o controle da promiscuidade e dos conflitos de interesse entre os setores público e privado.⁶²⁶

O princípio é autônomo e independente, não podendo ser diluído no conteúdo dos demais princípios constitucionais estruturantes. Ao mesmo tempo deles é indissociável formando um sistema, com exigências de otimização aberta a várias concordâncias, ponderações, compromissos e conflitos, com funções normogénéticas e sistêmicas.⁶²⁷

É possível a coabitação e diálogo entre a pluralidade de sistemas anticorrupção, aqui considerado o direito fundamental anticorrupção como direito humano, e as ordens constitucionais, o chamado constitucionalismo multinível - *ius constitutionale commune* -, a criar

⁶²³ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*. 4.ª ed. Lisboa: Petrony, 2017, p. 123.

⁶²⁴ FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção: e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. 2. ed. Campinas: Editora Brasília, 2020, p. 165.

⁶²⁵ Nesse sentido há um conjunto de instrumentos jurídicos-internacionais, de alcance universal e regional, genérico e específico. Destaca: Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003; a Convenção Penal sobre a Corrupção e a Convenção Civil sobre a Corrupção, de 1999, ambas do Conselho da Europa e a Convenção Anti-Suborno da OCDE, de 1997, inspirada na *Foreign Corrupt Practices Act*, de 1977. Suas ramificações, como o artigo 13.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção salienta o papel da sociedade no combate à corrupção.

⁶²⁶ TEACHOUT, Zephyr apud MACHADO, Jónatas Eduardo Moreira; BRITO, Iolanda A. S. Rodrigues de. *Difamação de figuras públicas: Tutela jurídica e censura judicial à luz do direito português; reputação; informação; proteção judicial; política; mídia*. Juruá: Curitiba, 2016, p. 20.

⁶²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constituição e teoria da constituição*. 7. ed. Almedina: Coimbra, 2003, p. 1163.

padrões protetivos baseados na consolidação de normas internacionais garantidoras de direitos humanos. Uma abertura do direito constitucional ao direito internacional dos direitos humanos.⁶²⁸

As ordens internacionais, nacionais e regionais são marcadas pela interdependência, mesmo quando perseguem objetivos comuns de proteção a direitos humanos, a exigir um permanente diálogo de fontes, atores, sistemas jurídicos e cortes para que se atinja o máximo de garantia da melhor interpretação em favor do indivíduo e da coletividade. A harmonização e a articulação entre esses fatores “[...] pressupõe a existência e o exercício de controle de convencionalidade e da hermenêutica a favor dos direitos humanos”.⁶²⁹ Esse mecanismo garantidor do processo de uniformização de ordens jurídicas plurais é fundamental para a configuração de uma rede judicial interna-internacional de proteção que potencialize a efetividade de proteção dos cidadãos, além de um equilíbrio em relação ao cenário jurídico global e às características constitucionais nacionais.⁶³⁰ A conversa entre diferentes fontes é primordial para se encontrar a verdadeira *ratio* das normas em prol da proteção do ser humano.

A efetivação do direito fundamental anticorrupção é uma das competências do Poder Judiciário, afinal todo juiz pode e deve exercer a jurisdição convencional. Imprescindível a interação entre os diversos atores do sistema de justiça, a envolver a atuação do Ministério Público na aferição de convencionalidade e do controle constitucional multinível, assim como as Defensorias, advogados, estudantes, comunidade e especialistas que podem atuar como *amicus curiae*.⁶³¹

No caso brasileiro nem seria necessário ultrapassar a noção de soberania estatal como um limitador para a aplicação de normas de direito internacional em âmbito interno, pois, independente do *status* atribuído à norma internacional anticorrupção ingressante no ordenamento jurídico é possível extrair do próprio texto constitucional um princípio anticorrupção implícito.

⁶²⁸ CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. *A (in)convencionalidade da prisão diante do não recolhimento do ICMS*. In.: NORONHA, João Otávio de; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org). *Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 579-600.

⁶²⁹ CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. *O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível*. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p.113-150, jul./dez. 2021, p. 118.

⁶³⁰ ALVARADO, Paola Andrea Acosta. *Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional: la red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel*. 2015. Tese (doutorado) - Facultad de Derecho Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, 2015, p. 20

⁶³¹ FACHIN, Melina. *Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos*. *Revista Ibérica do Direito*, v. 1, n. 1, jan./abr. 2020, p. 75.

2 Princípio anticorrupção no cenário constitucional brasileiro

Como já exposto, a corrupção é noticiada desde os primórdios das organizações sociais e políticas. Poucos foram os países que conseguiram reduzi-la a níveis pouco significativos. Constata-se que existem várias limitações impostas às instituições que se arvoram ao combate à corrupção, ainda mais em países, como o Brasil, em que o fenômeno se disseminou em níveis endêmicos, sistêmicos e sindrômicos. Processo estrutural histórico e sistêmico que envolveu empresas públicas e privadas, agentes públicos em geral e particulares, fundos de pensão, partidos políticos, membros do executivo, legislativo.⁶³²

A corrupção sempre esteve presente na história do Brasil. Diz-se que a história do País se iniciou com a chegada da esquadra portuguesa de Cabral, cabendo a Caminha informar sobre a descoberta da nova terra ao Rei Dom Manuel, oportunidade em que pediu favores para o genro.⁶³³ Na relação que se seguiu entre a colônia e o conquistador, a fraude aflorou, em especial, relacionada com o contrabando de ouro em grande escala.⁶³⁴ Portugal deportou para a colônia todo tipo de gente – degredados, incorrigíveis, falidos de qualquer sorte - e o novo país foi se formando sem um compromisso ideológico ou moral para formação de uma nação, diferentemente do que teria ocorrido com os Estados Unidos da América.⁶³⁵

Os governadores-gerais eram corruptos. As primeiras acusações de enriquecimento ilícito remontam ao século XVI quando o governador-geral Mem de Sá foi denunciado por Gaspar de Barros Magalhães e Sebastião Álvares, ambos oficiais da Fazenda e vereadores da Câmara de Salvador, em carta enviada ao rei de Portugal em que expuseram longo relatório afirmando que ele teria enriquecido em curto período às custas de atividades escusas. Ao final, pediam que fosse enviado um governador que fosse “homem fidalgo, virtuoso e que

⁶³² BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. São Paulo: História Real, 2020, p. 88

⁶³³ HABIB. Brasil: *Quinhentos anos de corrupção* – enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994, p. 3.

⁶³⁴ *Ib.*, p. 03. Até mesmo os clérigos realizavam o contrabando, donde se originou o termo: “Santo do pau-oco”, pois era comum a fabricação de estátuas de santos ocos onde o ouro era transportado para Portugal, visando a sonegação do tributo devido.

⁶³⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção do Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 17.

não seja cobiçoso”, que não fizesse resgate de âmbar e índios, como fazia o governador-geral, tomando tudo para si, em grande prejuízo do povo, que ganhou às custas de seu sangue e seu trabalho, ganhando e sustentando a terra.⁶³⁶ Teria amealhado no período de 14 anos uma das maiores fortunas da época. Foi mantido no cargo até a sua morte. Entretanto, nem só de enriquecimento ilícito viviam os vassalos ultramarinos da América portuguesa, mas também havia a percepção bastante disseminada sobre outros meios de obtenção de riqueza, adentrando no universo das falcatruas e das ladroeiras.⁶³⁷

Potências, forças e necessidades históricas impeliram o nascimento do continente sul-americano, inclusive o Brasil: assaltos e a violência dos aventureiros ibéricos, “[...] devorados pela cobiça, sequiosos de riqueza, vivendo de guerras e depredações desde muitos séculos”.⁶³⁸ Esses aventureiros ferozes e insaciáveis só queriam enriquecer, não importando que fosse à custa de saques a riquezas de nações já constituídas. Os ibéricos venceram, instituíram o regime de cativo, pacificaram os nativos, o progresso foi condenado por inútil e a inteligência perseguida como perigosa.⁶³⁹

Direitos e liberdades representavam ataques aos privilégios aos exploradores, sendo mais conveniente fechar a América ao mundo e à civilização. A massa geral da população foi nutrida por uma cultura intensiva de ignorância e da servidão para que não houvesse estímulos, desejos ou necessidades definidas. Como ignora tudo, não sabe trabalhar e não enxerga beleza nem interesse no trabalho. Uma suposta independência não os livra de um passado parasitário recalcitrante, senão revivem, proliferam, doutrinam e orientam uma nova pátria que não se liberta da ex-colônia, formada que é pela anti-cultura governada por uma classe dirigente herdeira das tradições governamentais políticas e sociais da Metrópole, desinteressada em vencer o peso dessa herança.⁶⁴⁰

⁶³⁶ ROMEIRO, Adriana. *Corrupção de poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 190-192.

⁶³⁷ Id., *Ib.*

⁶³⁸ BOMFIM, Manoel. *A América latina: males de origem*. Centro edelstein de pesquisas sociais: Rio de Janeiro, 2008, p. 265. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4918716/mod_resource/content/1/Am%C3%A9rica%20Latina%20males%20de%20origem.pdf>. Acesso em: 20 out 2022.

⁶³⁹ Id. *Ib.*

⁶⁴⁰ *Ib.*, p. 268-269.

O resultado é um sociedade apática, pobre, ignorante, sem noção de seu valor, esperando dos céus a cura para a sua miséria, o que a impulsiona a depender de loterias, jogos, romarias, petição de favores, venda de votos a políticos também venais. Afirmar que os governantes investem na manutenção desse estado de coisas, em especial, a ausência de formação, informação e de educação pode ser anacrônico, entretanto, é indispensável.⁶⁴¹

A associação de vários desses fatores constitui a herança ibérica, em especial, a portuguesa, mencionada como causa primeva da formação cultural corrupta do povo brasileiro, para muitos, a razão para os elevados índices de corrupção ora existentes. Na literatura brasileira, igualmente, se reflete essa concepção. Holanda extrai da formação sociológica do brasileiro o perfil do “homem cordial”⁶⁴², como tendência a estabelecer relações amistosas, utilizando-se do “jeitinho brasileiro” para transgredir regras, visando a obtenção de vantagens sem o ferimento de susceptibilidades, o que não somente seria tolerado pela sociedade, mas seria motivo de honra.⁶⁴³ Já para Freire o passado colonial brasileiro contribuiu para a miscigenação, um caldeirão racial, responsável pela eliminação de tensões e preconceitos.⁶⁴⁴

A formação do Brasil e sua cultura herdada de Portugal pode ser apontada como uma das afecções do Brasil colônia, portanto, relacionada aos séculos XVI a XIX. Entretanto, as causas atuais da corrupção não podem ser atribuídas tão-somente à formação cultural d’além-mar, tampouco a uma herança ibérica nefasta. Os contextos de corrupção verificados no Brasil atual não estão ligados a benefícios recentes obtidos pela Metrópole portuguesa em detrimento da colônia que conquistou sua independência há quase 200 anos. Após quase dois séculos da independência não se pode insistir nessa tese, pois representaria o uso de uma

⁶⁴¹ Ib., p. 270.

⁶⁴² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil* São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 176-177. “A lhanza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões do convívio humano, informados no meio rural e patriarcal [...] nossa forma ordinária de convívio social é, no fundo, justamente o contrário da polidez. Ela pode iludir na aparência – e isso se explica pelo fato de a atitude polida consistir precisamente em uma espécie de mímica deliberada de manifestações não espontâneas no homem cordial”.

⁶⁴³ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção do Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 18.

⁶⁴⁴ FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: Schimidt, 1936.

‘muleta’ para fugir das reais causas da corrupção que se consolidaram nos séculos XX e XXI.⁶⁴⁵

No Brasil os escândalos sempre fizeram parte da cobertura da política, que medeia o término da segunda guerra mundial até o início do período de exceção verificado a partir de 1964.⁶⁴⁶

As origens remotas da corrupção no Brasil estão calcadas no patrimonialismo, oficialismo e cultura da desigualdade.

O primeiro decorrente sim da colonização ibérica em que não havia distinção entre a fazenda do rei e a fazenda do reino aliada à aceitação do roubo, mas faz. O segundo seria pela onipresença do Estado, do qual depende todos os projetos pessoais, sociais, empresariais desenvolvendo-se através do tempo em uma mentalidade de dependência, paternalismo, compadrio, clientelismo, deixando-se de lado o mérito e a virtude. O terceiro, uma sociedade de superiores e inferiores, estes sujeitos à lei. Para os superiores: imunidades, privilégios, foro privilegiado, subsídios, prisão especial, encontrando-se protegida do alcance das leis.⁶⁴⁷

As origens próximas ou imediatas que se somam às anteriores. A primeira é o sistema político com eleições caras, baixa representatividade que gera uma classe política descolada da sociedade civil com dezenas de partidos que aprisionam o próprio Presidente em práticas fisiológicas.⁶⁴⁸ Outra causa é a impunidade da elite política e econômica que sempre contaram com um sistema criminal voltado à imunidade e que até há pouco tempo era leniente, mesmo com a total austeridade em relação aos pobres e miseráveis. Percebe-se que a corrupção no

⁶⁴⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção do Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 18-19.

⁶⁴⁶ Um escândalo de grandes proporções foi o atentado contra o jornalista e político Carlos Lacerda, que se opunha ao governo de Getúlio Vargas, então presidente do Brasil, ocorrido no dia 05 de agosto de 1954, que culminou na morte do major-aviador Rubens Florentino Vaz. Tal situação gerou o isolamento e ódio coletivo contra Vargas. Tudo o que se propagava era por meio da imprensa, a incipiente TV e o rádio, levando à renúncia e ao suicídio do presidente em 24 de agosto daquele ano.⁶⁴⁶ Outro fato que teve notoriedade associado à temática da luta anticorrupção foi a campanha eleitoral de 1959-60, quando o candidato Jânio Quadros obteve sucesso associando a sua imagem à vassoura que varreria a corrupção do sistema brasileiro. Veio o período de exceção, pós 1964, quando o governo militar foi apoiado pelas mesmas forças que se auto denominavam como baluartes da luta contra a corrupção, incluindo a imprensa da época. Por conseguinte, o tema corrupção desaparece do noticiário, tanto pelo apoio da grande mídia ao golpe, quanto pelo conteúdo das notícias que passa a ser objeto da censura oficial (FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política*. *Novos Estudos CEBRAP*, vol 35, no. 2, São Paulo, Julho 2016, p. 208-209).

⁶⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. São Paulo: História Real, 2020, p. 87.

⁶⁴⁸ Id., *Ib.*

Brasil vem se formando e se acumulando há muito tempo, disseminando-se até chegar nos níveis atuais, havendo “total naturalização das coisas erradas”.⁶⁴⁹

O rompimento com a impunidade foi vivenciado por algum tempo, abstraindo-se toda e qualquer discussão de fundo ideológico ou político, com o julgamento do Mensalão pelo Supremo Tribunal Federal e, tempos depois, as instituições constitucionalizadas conduziram e interagiram na chamada Operação Lava Jato.

A despeito de opiniões contrárias, houve alguma reação empírica das instituições de controle, bem como algumas mudanças importantes na legislação aliadas a decisões do Supremo Tribunal Federal, muito bem vindas. Entretanto, essa mudança não duraria muito. Num contra-ataque travestido de reforma, testemunha-se a valorização de pretensos direitos políticos (ou dos políticos) fundamentais, uma verdadeira guinada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aliada a rematados retrocessos legislativos, como seria de se esperar: “nós não somos atrasados por acaso”.⁶⁵⁰

Numa corrupção sistêmica, as eleições brasileiras se configuram em uma verdadeira captura do Estado por parte de grupos de interesses privados, além de representar um forte impulso à crise de confiança e de legitimidade da representação política dos detentores de cargos eletivos em geral, pode ser considerada uma das fontes mais fortes de corrupção política em que o eleito se converte em um serviçal de interesse privado em detrimento do interesse público e da própria democracia. Atos e contratos públicos decorrentes de acordos ilícitos pré-eleitorais com os privados representam situações favoráveis à corrupção. São ações de governo aparentemente legais, à primeira vista, porém, motivados por corrupção.⁶⁵¹

Na atualidade, não raro, vários casos foram desvendados: A empresa Odebrecht, uma das principais empresas pertencentes à rede de propinas e subornos propulsoras de contratos venais celebrados com a empresa brasileira Petrobrás e com vários governos, mesmo revelados, ainda continua a receber valores decorrentes de contratos ilícitos e venais

⁶⁴⁹ *Ib.*, p. 88.

⁶⁵⁰ *Ib.*, p. 89.

⁶⁵¹ Rose-Ackerman e Palifka noticiam uma venda corrupta de terra ocorrida no início dos anos 1800, aprovada pelo legislativo da Geórgia e que foi apoiada pela Suprema Corte dos Estados Unidos. A corte sustentou que o contrato era a obrigação legal do estado da Geórgia. Realmente é a melhor forma de se estimular pagamentos espúrios: manter contratos públicos abstraindo-se de sua origem ilegal. Caso *Fletcher v. Peck* [3 L. Ed. 162-181 (1810)] (ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. São Paulo: FGV Editora, 2020, p. 228-229).

realizados em vários países latino-americanos. A impunidade envia uma clara mensagem de que vale a pena ser corrupto e que os negócios sempre alcançam êxito mesmo que a forma ilícita seja descoberta.⁶⁵²

São espaços onde imperam tanto a pequena quanto a grande corrupção, entretanto, a impunidade acaba minando o grau de confiança no serviço público por parte de uma impotente população. Uma fatia da classe empresarial, a corrupta, sempre está à procura de contratos com os entes estatais, em especial nos casos de privatizações e concessões, financiando campanhas políticas e pagamento de legisladores visando à aprovação de leis que lhes sejam vantajosas.⁶⁵³

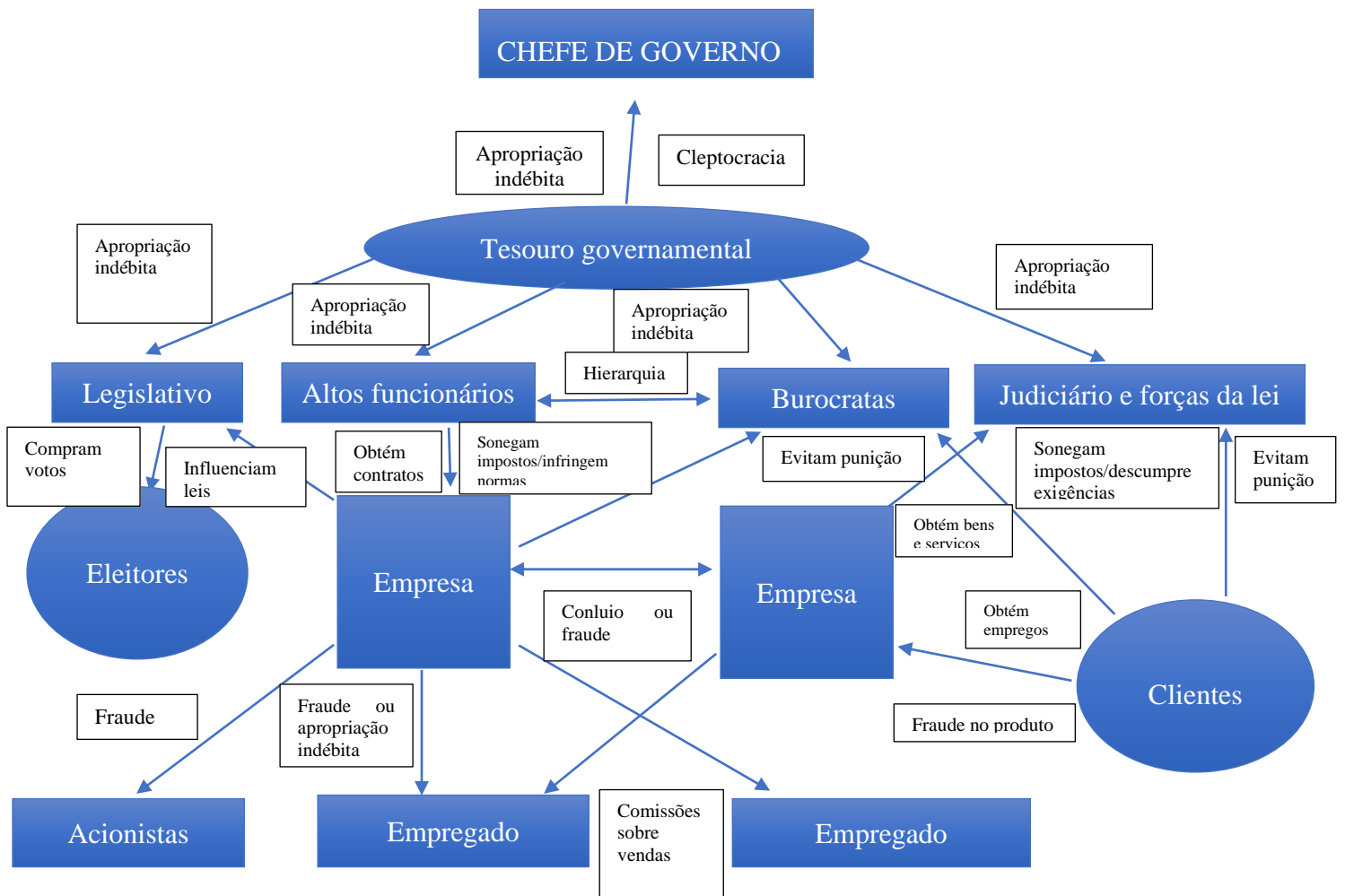
Rose-Ackerman e Palifka⁶⁵⁴ idealizam um verdadeiro esquema de entidades envolvidas em atos de corrupção típicos e suas interações corruptas entre o público e o privado, o que pode levar à instalação, em casos extremos, de uma verdadeira cleptocracia e seus efeitos deletérios, tanto no âmbito da atividade estatal quanto em seus reflexos na vida em sociedade.

⁶⁵² SEÑA, Jorge F. Malem. *Pobreza, corrupción*, (in) segurança jurídica. p. 49.

⁶⁵³ Aqui atenta-se para as situações envolvendo a influência de um ou mais agentes sobre os tomadores de decisão. Em havendo o pagamento de propinas ou oferecimento de vantagens indevidas, obviamente que a atividade é ilícita e corrupta. Em especial em países ainda não há regulamentação dessa atividade: o lobby. Na prática, há existem pessoas físicas ou jurídicas com vínculos a certas entidades em nome das quais age junto aos poderes legislativo e executivo na defesa de seus interesses. Neste sentido o lobby, quando regulamentado, em tese, poderia ser “[...] uma das formas de participação de parcelas da sociedade no processo de decisão política, sendo, portanto, um dos sustentáculos do que denominados de ‘democracia saudável’” (FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; NOGUEIRA, Patrícia Maria. Lobby e regulamentação: a busca da transparência nas relações governamentais. (in) 48 visões sobre a corrupção. (coord.) CUNHA FILHO, Alexandre J Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PACOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 217).

⁶⁵⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie Jo. Op. cit., p. 28

Figura 1 – Sistema cleptocrata



Fonte: ROSE-ACKERMAN; PALIFKA (2020), p. 27

Nas palavras das idealizadoras do diagrama acima:

[...] cada flecha mostra o fluxo de ganhos ilícitos, em valores monetários ou equivalentes; o rótulo em cada flecha indica o que se ganhou em troca (exceto nos casos de apropriação indébita ou fraude, quando apenas o agente da apropriação ou da fraude auferir ganhos). “Government Treasure” representa todos os fundos governamentais provenientes de qualquer fonte.⁶⁵⁵

Nesse esquema que também opera no Brasil os esforços corruptos têm se dado no sentido de influenciar a formação de regras, leis, regulamentos e decisões, subornando: i. parlamentares visando a proposição de peças legislativas; ii. agentes políticos do executivo para

⁶⁵⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie Jo. Op. cit., p. 27.

promulgar as leis ou expedir regulamentação favorável a determinadas atividades econômicas e comerciais; iii. juízes para influenciar decisões judiciais.⁶⁵⁶ Oligarquias que manipulam as políticas e regras em seu próprio benefício, caracterizando a grande corrupção identificando-se com a captura do Estado, forjando vários mecanismos para obtenção de vantagens específicas verificados na complexa relação entre o público e o privado, inclusive, opondo barreiras anticompetitivas geradores de lucros para empresas selecionadas a um custo social significativo. Há uma captura do Estado que o mantém em um círculo vicioso no qual as reformas políticas e institucionais necessárias são minadas por agentes políticos e empresários que colhem ganhos substanciais com a continuidade de má governança e corrupção institucionalizada.⁶⁵⁷

Não sem razão, o Brasil ostenta a nonagésima quarta posição no ranking de percepção de corrupção da transparência internacional de 2022, com *score* 38, dos 100 pontos possíveis, não ocupando pontuação expressiva desde que o ranking foi elaborado.⁶⁵⁸ Não se pode olvidar que ocupa, ao mesmo tempo a octagésima quarta posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)/2020, relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desde 1990.⁶⁵⁹ São dados ligados às diversas causas imediatas da corrupção.

No espectro de uma ética própria do mundo da política e dos pactos oligárquicos, ocupantes de mandatos políticos, sem embargo de suas posições ideológicas e posições econômicas relevantes, sempre escaparam de suas responsabilidades e, a partir do momento em que passaram a figurar no banco dos réus, assumiram o posto de vítimas de um atropelamento injusto. O contragolpe foi contundente: articularam-se para a derrubada de possibilidade de execuções criminais após a segunda instância, seguidos de ataques às instituições de controle e seus membros por diferentes correntes políticas⁶⁶⁰, o desmantelamento da lei de improbidade

⁶⁵⁶ HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *Confronting the challenge of state capture in transition economies*. Finance & development, v. 38, n. 3, 2001. Disponível em: Finance & Development, September 2001 - Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies (imf.org). Acesso em: 23 mar 2021.

⁶⁵⁷ Id., Ib.

⁶⁵⁸ *Corruption perception index*. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>>. Acesso em: 31 jan 2022. O Brasil está com a mesma pontuação de Argentina, Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia.

⁶⁵⁹ *Relatório do Desenvolvimento Humano: a próxima fronteira – o desenvolvimento humano e o antropoceno*. PNUD. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf>. Acesso em: 06.11.2021.

⁶⁶⁰ Ib., p. 92.

administrativa a perseguição a quem combate a corrupção, especialmente nos quadros superiores da República brasileira.

2.1 Contexto jurídico-constitucional brasileiro: princípio anticorrupção implícito

A estrutura constitucional considerada em sua forma global pode expressar propósitos, atribuindo-se peso constitucional a princípios que não necessariamente são textuais, até porque o verdadeiro propósito da Constituição nem sempre restará identificado pela análise dos fins e propósitos de cada uma de suas normas de forma isolada. Existem propósitos meta-jurídicos da Constituição a estabelecer sólida normatização por intermédio de princípios, vigas mestras que estabelecem e dão corpo ao sistema jurídico-constitucional adotado.

Machado afirma que o princípio anticorrupção é um princípio constitucional estruturante, presente na história das ideias políticas e do próprio constitucionalismo, enaltecendo que este sempre se preocupou com a injustiça, desigualdade, opressão e a corrupção.⁶⁶¹ O combate à corrupção é uma preocupação inerente à filosofia política, à teoria constitucional presente em autores da melhor tradição republicana como Maquiavel, Montesquieu, Locke e Madison. Estabelece com os demais princípios estruturantes, como o Estado de Direito, democrático, republicano e da Tripartição das Funções de Poder numa relação de reforço mútuo.⁶⁶²

No âmbito do constitucionalismo português e lusófono, mesmo sem referência expressa a um princípio anticorrupção, pode-se extrair de seus textos um tal vetor principiológico, nomeadamente por via de interpretação histórica, lógico-sistemática e teleológica de vários preceitos constitucionais.⁶⁶³

⁶⁶¹ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. Op. Cit., p. 123.

⁶⁶² MACHADO, Jónatas Eduardo Moreira; BRITO, Iolanda A. S. Rodrigues de. *Difamação de figuras públicas: Tutela jurídica e censura judicial à luz do direito português; reputação; informação; proteção judicial; política; mídia*. Juruá: Curitiba, 2016, p. 23.

⁶⁶³ FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Campinas: Editora Brasílica, 2020, p. 181-182. Constituição da República de Moçambique de 2004 (arts. 11, 134, 137, 149, 172, 217, 128, 249); Constituição da República da Guiné-Bissau de 1993 (arts. 11/1, 59/2, 61, 65, 84/4, 66, 123); Constituição da República de Cabo Verde de 1992 (arts. 1º/4, 2º/2, 55, 56/9, 122, 128,

São várias as cláusulas das Constituições das quais é possível extrair manifestações do princípio anticorrupção, relevante para decisões sobre direitos fundamentais aos quais também são atribuídos natureza principiológica, não somente no que diz respeito a direitos individuais *prima facie*, mas também com relação àqueles que têm por objeto interesses e direitos coletivos. Os princípios estruturantes, como o democrático e anticorrupção podem ser utilizados como princípios ligados a interesses coletivos, ainda que às custas de outro direito fundamental antagônico.⁶⁶⁴ Em concordância com Machado, admite-se a “[...] assimilação indutiva de textos-prova (“*topoi*”) a partir dos quais a presença de um princípio constitucional implícito pode ser inferida e afirmada indutivamente com toda a segurança”.⁶⁶⁵

A Comissão Constituinte⁶⁶⁶ que redundou na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, representando o seu titular - o povo⁶⁶⁷ - soberanamente⁶⁶⁸, elaborou um documento substancialmente calcado no regime democrático, forma republicana, no Estado Democrático de Direito, Tripartição das Funções de Poder⁶⁶⁹ e federalismo, determinações jurídico-constitucionais de estrutura do Estado, princípios fundamentais previstos nos artigos 1º

164, 220/8 e 210); Constituição da República Democrática de s. Tomé e Príncipe, de 1990 (arts. 7, 69, 72, 74, 121, 135).

⁶⁶⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 137.

⁶⁶⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁶⁶⁶ MIRANDA, Jorge. *A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança*. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.) *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Forense: Rio de Janeiro, 2009, p. LXIII. Não se tratou de uma verdadeira Assembleia Constituinte, mas sim de uma previsão de que o Congresso temporariamente detivesse poderes constituintes extraordinariamente, mesmo que depois de finda a feitura da Constituição permanecesse com seus poderes ordinários.

⁶⁶⁷ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: *Qu'est-ce que le Tiers État*. De acordo com o abade Emmanuel Sieyès, o titular do poder constituinte originário é a nação, ligando sua concepção com a ideia de soberania estatal.

⁶⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. *Comentário à Constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 54. Poder constituinte originário; supremo, soberano, que não conhece limitações jurídicas impostas pela ordem estabelecida e sua capacidade de constituir e reconstituir o sistema desde os seus fundamentos.

⁶⁶⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf> Acesso em: 26.10.2021.

a 4º, da Constituição, denominados também como princípios estruturantes do Estado⁶⁷⁰, em especial, os previstos nos artigos 1º e 2º. Essa foi a vontade expressa por intermédio dos representantes eleitos, já que o povo não o exerce diretamente⁶⁷¹, a partir de um sistema de valores⁶⁷² formado historicamente e que moldou a identidade constitucional a determinar a sua unidade e organização. A partir dessa arquitetura constrói-se um sistema organizacional e axiologicamente constitucionalizado. Não são expressões de ordem divina, natural ou racional considerados de forma isolada, mas a referência a uma ordem política, aliás, o estatuto jurídico fundamental da ordem política.

Os valores considerados mais importantes, frutos de uma construção histórica e social, serviram de norte para que o constituinte originário brasileiro, após uma escolha seletiva, elaborasse um corpo normativo complexo objetivando-o axiologicamente, imantando os princípios e regras em seus aspectos ontológicos e deontológicos.⁶⁷³

No caso da corrupção, não sobressai que os constituintes brasileiros tivessem manifestado uma preocupação especificamente direcionada à formação de institutos visando à prevenção contra a corrupção ou que isso fizesse parte de debates acirrados. Não obstante, o trabalho redundou na produção de vários dispositivos visando a estabelecer e forma de assunção, exercício e contenção do poder, bem como o combate ao seu abuso. Da mesma forma, é facilmente perceptível que não há de forma expressa a referência a um princípio anticorrupção,

⁶⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2003, p. 1184. Princípios ordenadores, princípios diretores, fundamento da ordem constitucional, estruturas fundamentais do Estado constitucional.

⁶⁷¹ “Não é um poder jurídico sujeito aos desígnios mundo do Direito, e sim metajurídico ou extrajurídico [...] Brota das relações político-sociais, porque seu fundamento reside nas necessidades econômicas, culturais, antropológicas, filosóficas e, até religiosas da vida em sociedade”. BULOS, Uadi Lammêgo, *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2010, p. 381.

⁶⁷² CUNHA, José Ricardo. Sistema aberto e princípios na ordem jurídica e na metódica constitucional. PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. (In:) *Os princípios da constituição de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 38. Os valores não podem ser considerados normas jurídicas, embora sinalizem o comportamento desejado. Não indicam nenhuma consequência jurídica. Por exemplo, acolher-se o valor liberdade, por si só, na ordem jurídica não teria força deontológica. Tomando-se os princípios relacionados com o Estado de direito ou da autonomia da vontade, denota-se exprimirem algo minimamente concreto, expressando normatividade mínima a assegurar proteção jurídica contra o poder arbitrário e a proteção de regulação autônoma da relação privada.

⁶⁷³ *Ib.*, p. 34 e 38. Os princípios ocupam um papel intermediário na escala de densificação normativa: na extremidade inicial, os valores, não dotados de força normativa; ao centro os princípios, dotados de normatividade, por indicarem minimamente previsão e consequência e, na extremidade, as regras com constituição mais rígida e fixa. Contudo, todos estão imbrincados na ordem jurídico-constitucional mantendo suas identidades, sem prejuízo de sua conectividade a entrelaçar as várias unidades ou elementos que constituem o sistema. Assim, os princípios são dotados de uma extraordinária capacidade de aglutinar as dimensões deontológicas, axiológicas e teleológicas, reunindo uma tecitura ontológica.

como o fez com os demais princípios estruturantes no Título I, mesmo que a corrupção já ocupasse posição de destaque negativo no cenário nacional.⁶⁷⁴

O documento adotou princípios expressos o que não invalida o reconhecimento de outros princípios estruturantes não necessariamente escritos, mas que possuem carga valorativa e normativa autônomas, entretanto, equivalentes e que podem servir como parâmetro constitucional. Isso porque esse parâmetro está encimado em uma ordem constitucional global, por isso o juízo de legitimidade dos atos normativos pode ser aferido não somente com base nos princípios e regras escritos na Constituição, mas também considerando outros princípios não escritos contidos nessa ordem constitucional global.⁶⁷⁵

A consideração de outros princípios não escritos, ou seja, que por seu conteúdo não podem ser atribuídos a nenhuma disposição constitucional são absolutamente relevantes sob o ponto de vista dos direitos fundamentais.⁶⁷⁶ Em geral, os princípios estruturantes possuem mesma hierarquia, o que conduz a que um processo ponderativo possa resultar no reconhecimento de uma concordância prática entre eles, mantendo a sua operatividade.⁶⁷⁷ Correspondem a princípios fundantes ou “[...] dimensões paradigmáticas de uma ordem constitucional <<justa>> e desta forma e servem de operadores paramétricos para se aquilatar a legitimidade e legitimação de uma ordem constitucional positiva”.⁶⁷⁸ No entrechoque com princípios de hierarquia inferior, o valor representado pelo princípio estruturante deve prevalecer, mantendo-se o seu espaço de operatividade.

O Brasil, por outro lado, fez inserir em sua ordem jurídica interna importantes Convenções anticorrupção, introduzindo no panorama jurídico-constitucional brasileiro o princípio anticorrupção, com *status* supralegal, do que se tratará adiante. Porém, pela sua natureza de direito fundamental incorpora-se como um princípio não escrito integrante do bloco de constitucionalidade, densificando os demais princípios estruturantes.⁶⁷⁹

⁶⁷⁴ A única menção expressa sobre o termo corrupção na Constituição brasileira está inserta no artigo 14, § 10º, o qual dispõe que: “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a justiça eleitoral no prazo de quinze dias contidos da diplomação, instruída a ação com provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude”.

⁶⁷⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Op. Cit., p. 919.

⁶⁷⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 137.

⁶⁷⁷ OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*. Coimbra: Almedina, 2010, p. 23.

⁶⁷⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2003, p. 1185.

⁶⁷⁹ Id., *Ib.*, p. 920. Alguns exemplos de princípios de textura constitucional não escritos na ordem constitucional portuguesa: princípio da proporcionalidade, mesmo que esteja expresso na Constituição como princípio reitor da

O reconhecimento de princípios implícitos não é novidade no contexto brasileiro. O princípio da proporcionalidade, por exemplo, é considerado um princípio implícito e decorrente do Estado de Direito, como complemento da razoabilidade, no intuito de equilibrar os demais princípios em hipótese de colisão. Sua origem é germânica em que se outorgou ao princípio a qualidade de norma constitucional não-escrita, derivada do Estado de Direito⁶⁸⁰, usado em geral para aferir a legitimidade das restrições a direito, muito embora também possa servir de equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios, sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, desde meados do século XX.⁶⁸¹

O princípio do não retrocesso social, por exemplo, não está expresso na Constituição, mas já foi reconhecido como densificador dos direitos sociais, econômicos e culturais, bem como o Supremo Tribunal Federal já reconheceu o princípio da proibição do retrocesso tanto em relação a direitos sociais quanto como parâmetro para a não violação ao núcleo essencial de direito fundamental ao ambiente⁶⁸², na mesma linha do entendimento já expendido por Aragão.⁶⁸³

Os princípios estruturantes não se confundem, contêm especificidades (conteúdo, extensão e alcance), mas se imbricam de forma mútua ou concordância prática. A especificidade

administração (artigo 266º/2, na redação da LC 1/898), é densificador do princípio constitucional do Estado de Direito Democrático, estando implícito em várias normas constitucionais (18º/2, 19º e 273º/2); expresso em algumas matérias, mas com potencialidades normativas quando considerado como densificador do Estado de Direito; princípio da proteção da confiança, não tem relevância autônoma como princípio constitucional, mas pode servir como parâmetro concretizante do Estado de Direito; princípio do não retrocesso social ou da não proibição da evolução reacionária, princípio não expresso, mas que contribui para a densificação de direitos sociais.

⁶⁸⁰ MENDES, Gilmar. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n.º. 5, agosto, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 28.10.2021.

⁶⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 18.331/SP*, Rel. Oroszimbo Nonato, julgado em 21.9.1951.

⁶⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.717/DF*, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 05.04.2018, Informativo n. 898. Muito embora o julgamento da ADI 4.717/DF tenha ocorrido em 05.04.2018, a sua publicação e divulgação do voto-relator da Ministra Carmen Lucia ocorreu somente em 15.02.2019. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5016/BA*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11.10.2018. De acordo com excerto do voto do Min. Alexandre de Moraes: “a lei atacada resultou em afronta ao *princípio da vedação do retrocesso*, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um *dever de progressividade* em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais”.

⁶⁸³ ARAGAO, Alexandra. *A proibição de retrocesso como garantia da evolução sustentável do direito ambiental*. In: CHACON, Mario Pena (Edit.). *El principio de no regresion ambiental en Iberoamérica*. Gland (Suíça): IUCN/Programa de Derecho Ambiental, 2015, p. 31. “[...] sinteticamente, o princípio da proibição do retrocesso destina-se a evitar degradações reversíveis, mas graves ou então degradações de menor gravidade embora irreversíveis, ou seja, existe uma proibição do retrocesso definitivo e uma proibição do retrocesso reversível. A proibição de retrocesso, sendo os efeitos reversíveis, é relativa, admitindo compressões em função de outros valores social ou ambientalmente relevantes. Sendo os efeitos irreversíveis, a proibição de retrocesso é absoluta, ou seja, não admite exceções, salvo em caso de estado de necessidade.”

do princípio da Tripartição das Funções do Poder não exige o sacrifício unilateral do princípio democrático, tampouco de um princípio anticorrupção, mas sim, indica-se uma harmonização e auto reforço a fim de que se possa obter a máxima efetividade de todos os princípios estruturantes.⁶⁸⁴

Logo no artigo 1º, da Constituição brasileira localiza-se a primeira cláusula anticorrupção⁶⁸⁵. No escólio de Nunes Júnior⁶⁸⁶, depois de apresentar o nome oficial do Estado brasileiro – República Federativa do Brasil – explicita a República como forma de governo em que se governa no interesse do povo, assim o princípio republicano possui um sentido muito próximo de democracia. Aqui a República é tida como uma forma de organização voltada para a consecução de fins comuns⁶⁸⁷, fazendo-a compatível com várias outras formas de regime político. Nessa abordagem positiva, República identifica-se com um modo mais abrangente de diluir as barreiras com outros princípios, como, por exemplo, o princípio democrático, princípio da tripartição das funções de poder e o princípio do Estado de Direito, todos consecutórios de cláusulas constitucionais inseridas pelo constituinte originário.

A Constituição brasileira, no artigo 4º elenca os princípios que o regem nas relações internacionais.⁶⁸⁸ Tem como sua fonte inspiradora o artigo 7º, da Constituição portuguesa que consagra os princípios a reger Portugal nas relações internacionais.⁶⁸⁹

O princípio da prevalência dos direitos humanos levou o Brasil a ratificar instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos, entre eles, o Pacto de San Jose da Costa Rica, submetendo-se às decisões da Corte Americana, bem como os demais instrumentos internacionais

⁶⁸⁴ *Ib.*, p. 1186-1187. Na Constituição Portuguesa, quase todos os princípios estruturantes vêm enunciados no capítulo introdutório, intitulado “Princípios Fundamentais”, artigos 1º a 11º.

⁶⁸⁵ MACHADO, Jónatas. *O princípio anticorrupção na constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo número um*. Op. Cit., p. 39.

⁶⁸⁶ NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 2.ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 530.

⁶⁸⁷ ISENSSE, Josef apud ALVES, Pedro Delgado. *O princípio republicano*: In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. V. 48, n. 1-2, pp. 165-220, 2007, p. 203.

⁶⁸⁸ Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

⁶⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. *Comentários ao art. 4*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 155.

anticorrupção. O respeito à autodeterminação dos povos, inserta nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos econômicos, sociais e culturais, cujas cláusulas prevêm direitos que podem ser amplamente afetados pela corrupção. Além disso, dispõe sobre a não intervenção, igualdade, paz e solução pacífica dos conflitos. Sem falar na busca pela integração regional econômica, política, social e cultural, visando à formação de uma comunidade latino-americana. Pelas preocupações no cenário internacional não pode imaginar que a formação de um bloco regional tenha como opção a tolerância à corrupção transnacional, tendo em vista que a maioria dos países aderiu ao Direito Internacional Anticorrupção.

Apercebe-se que logo nos artigos inaugurais da Constituição brasileira, já se pode visualizar as primeiras cláusulas anticorrupção a estabelecer princípios estruturantes da República brasileira que não se coadunam com a ideia de corrupção, pois axiologicamente e deontologicamente, os atos de corrupção em suas diversas modalidades não encontram suporte jurídico e político nos princípios constitucionais estruturantes, expressos e implícitos.

Igualmente, denota-se uma variedade de dispositivos que, em uma interpretação sistemática e teleológica, fazem com que se extraia, considerando-os globalmente, a caracterização de um princípio anticorrupção geral implícito.

Além dos princípios estruturantes e fundantes, outros são relacionados especificamente com a probidade administrativa⁶⁹⁰, apercebendo-se uma intenção que se manifesta nesse verdadeiro acordo celebrado pelo povo e no seio do povo a fim de se estabelecer um governo

⁶⁹⁰ PINHEIRO, Igor Pereira. *Improbidade administrativa no STF e no STJ*. Leme/SP: Mizuno, 2021, p. 133-141. O princípio da responsabilidade pode ser extraído da consideração que uma República e um Estado de Direito não toleram arbítrios e que dos agentes públicos exige-se ética e decoro em maior medida do que aos demais cidadãos. Assim, os agentes públicos e os particulares que com eles pratiquem atos corruptos devem ser responsabilizados por essas práticas. Martins Júnior apud Pinheiro conceitua o princípio da responsabilidade, consistente “[...] na imposição de consequências jurídicas à violação (omissiva ou comissiva) do ordenamento jurídico pelo Estado se seus agentes na execução das atividades administrativas, lembrando que responsabilidade não se confunde com responsividade. Este representa o dever jurídico autônomo dos agentes do poder público sempre que disponham de competência para fazer escolhas discricionárias para atender adequadamente às demandas da cidadania, regularmente manifestadas; O princípio da legalidade constitucional e a juridicidade administrativa. Podem, por sua vez, ser extraídos do princípio do Estado de Direito. Não basta que o ato estatal esteja em conformidade com a lei, mas, a lei deve ser cumprida de forma harmônica com a Constituição e com os seus princípios expressos e implícitos. O Estado contemporâneo submete-se à juridicidade, que abrange, além das regras positivas, os princípios jurídicos da justiça, da razoabilidade e da proporcionalidade (MS 20.001/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Seção, j. em 12.06.2019, *DJE* 02.09.2019); O princípio da impessoalidade administrativa a indicar que no setor público, a atuação somente pode se dar para a consecução do interesse público, não se coadunando com privilégio, diferenciações ou perseguições no âmbito administrativo. Pode-se extrair tanto dos princípios estruturantes, quanto expressamente da previsão do artigo 37, *caput*, da Constituição brasileira, impedindo-se contratações ou processos seletivos sem critérios objetivos ou, ainda, com critérios direcionados; uso de bens públicos para finalidades particulares; vedação à participação em licitação quando houver relação de parentesco com servidor público, por exemplo.

vinculado à lei fundamental ⁶⁹¹ que revela um claro propósito anticorrupção, considerando-se a arquitetura e conjuntura da Constituição da República Federativa do Brasil, conjugada, e interpretada sistematicamente.

As cláusulas relativas às eleições mantêm ligação, em especial, com o princípio democrático. Os dispositivos pertinentes às eleições convolam-se em princípios constitucionais especiais de Direito eleitoral, os quais, em sendo observados na íntegra, tendem a propiciar um sistema hígido, isonômico, teleologicamente voltado a coibir condutas e atividades corruptas de partidos, candidatos e até de eleitores, dentro ou fora do período de campanha eleitoral. Não apenas se condensa o princípio democrático. Pela íntima relação entre substância e estrutura em direito constitucional⁶⁹², pode-se concluir pela existência de um princípio geral estruturante robustecido por princípios e regras eleitorais especiais a orientar e estrutura as eleições brasileiras, inspirados em um verdadeiro princípio anticorrupção nas entrelinhas. Esta é a substância. Este princípio alcança tanto maior grau de densidade, enaltecendo a sua substância, quanto maior concretização legislativa e jurisprudencial houver.

Não sem razão, a Constituição brasileira delineou princípios norteadores específicos e limitadores da atuação dos agentes públicos (eleitos e não eleitos)⁶⁹³ nos atos estatais de condução de governo, na celebração de contratos e realização de atos administrativos. A saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁶⁹⁴, em regra, vinculativos a todas as esferas de governo. A mesma Constituição determina que a lei deverá estipular a forma e a gradação dos atos e atividades considerados ímprobos e as devidas sanções, estabelecendo a tripla responsabilização: administrativa, criminal e político-administrativa.⁶⁹⁵ Infere-se um firme propósito contra a corrupção, neste particular, indicando claramente que a arquitetura da administração pública engendrada, bem como os critérios que deverão nortear a sadia conduta do

⁶⁹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed., 2003, p. 59.

⁶⁹² MACHADO, Jónatas E. M.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*. 3 ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 257.

⁶⁹³ Servidor público no sentido amplo (lato sensu) é o agente político que está no desempenho de um mandato eletivo e servidor público em sentido estrito (stricto sensu) é todo agente administrativo

⁶⁹⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

⁶⁹⁵ § 4º 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.

administrador público, não comungam com nenhuma forma de corrupção. A Constituição, é o fundamento de validade de um sistema preventivo e repressivo a buscar a responsabilização e punição dessas condutas que depõem contra a República.

Outro fator de robustecimento do sistema anticorrupção é a (re) criação do Ministério Público brasileiro⁶⁹⁶ a partir da Constituição de 1988 como um órgão de Estado, com prerrogativas de Poder, independente, portanto, e o incremento de atribuições no âmbito criminal, eleitoral e no combate à corrupção, constituindo-se em imprescindível ator no combate à improbidade administrativa. O reconhecimento do propósito anticorrupção, como princípio constitucional, o credencia como importante aliado da sociedade, instituição integrante do sistema constitucional anticorrupção, coparticipante de um sistema de fiscalização e controle anticorrupção criado pelo constituinte com o objetivo precípua de controle interno e externo da atividade administrativa no Estado brasileiro em todos os níveis da Federação.

Pode-se abduzir sem esforço que uma das finalidades gerais da Constituição da República brasileira é exatamente a boa gestão da coisa pública, o que não comunga e não tolera com qualquer conduta corrupta. Pelo contrário a ideia é prevenir e reprimir a corrupção, evidentemente contrária ao interesse público.

Neste trabalho o intuito não se prende à uma discussão mais profunda versando sobre os embates na Assembleia Constituinte sobre o tema, mas ao se atentar para tessitura constitucional torna-se possível extrair um princípio nuclear, inspirador e inspirado pelos demais princípios e cláusulas constitucionais. Os propósitos gerais da Constituição podem servir de condutos interpretativos às demais cláusulas constitucionais retroalimentando-se. Neste aspecto, calha a expressão de Teachout⁶⁹⁷ referindo-se à Constituição estadunidense, mas cuja argumentação é extensível ao caso brasileiro: “devem ter em conta os objetivos gerais da Constituição dos Estados Unidos ao decidir casos concretos que envolvem cláusulas específicas” (tradução livre). É o que a autora chama de *Constitutional Purposivism*.⁶⁹⁸

⁶⁹⁶ Artigo 127 e seguintes da Constituição brasileira.

⁶⁹⁷ TEACHOUT, Zephyr. *Constitutional purpose and the anti-corruption principle*. Northwestern University Law Review. 108 Nw. U.L. Rev. Online 200, 2014, p. 02. “I argue that the anti-corruption principle should have legal weight because courts should take into account general purposes of the U.S. Constitution when deciding particular cases that involve particular clauses. We will call this theory “constitutional purposivism.” Purposivism is a judicial and scholarly approach that “inquir[es] into legislative or regulatory purpose.”

⁶⁹⁸ *Ib.*, p. 02. [...] *Constitutional purposivism, then, is the constitutional analogue. Purposivism is a teleological method of statutory interpretation, where the purposes of laws are considered when attempting to interpret particular provisions within a law.* Abordagem teleológica, referida por *Purposivism*, interpretação teleológica ou

Uma análise textual incidente sobre a forma de organização política, social e administrativa, ou seja, a estrutura institucional do Estado, indica a adoção de princípios expressos e implícitos na Constituição brasileira. Mais do que sugerir, faz constatar a existência de um forte enleio dessas cláusulas específicas e o propósito para a qual a Constituição foi projetada. A Constituição estabelece cláusulas constitucionais específicas que delineiam o modelo de República almejado. Tais cláusulas vinculam-se a esse estandar a ponto de lastrear uma premissa maior anticorrupção: um princípio geral independente que se encontra no mesmo nível do Princípio da Tripartição das Funções de Poder e do próprio Princípio Republicano, por exemplo, aos quais estão umbilicalmente afetados todos os demais princípios, bem como direitos e garantias fundamentais.

De modo geral, pode-se dizer que no ambiente constitucional a corrupção é fator de colapso no sistema, sendo sua influência sempre negativa, acabando por favorecer alguns setores, em especial, o financeiro e político, em detrimento de direitos fundamentais, atuando como uma forma privilegiada de influência, reservada apenas àqueles que têm meios, muitas vezes exclusivamente financeiros, de exercê-la. A corrupção conduz ao desgaste do mais importante recurso do sistema: a sua legitimidade em termos democráticos.

A corrupção é inimiga da Constituição brasileira.

Quase sem exceção, todos aqueles que ao longo da história se debruçaram sobre o tema corrupção o relacionaram com a República, mesmo que indiretamente. Desde Aristóteles, com sua famosa ética aristotélica da virtude, passando pela visão da *res publica* como programa ético presente no pensamento de Cícero ou as recorrentes referências à virtude republicana em Maquiavel, Montesquieu ou Locke. A compreensão do regime republicano pode se dar por meio da condensação da ética e da virtude. Ou seja, um conhecimento prático da boa conduta que leva a hábitos que beneficiam a própria pessoa e todos aqueles que com ela convivem, envolvendo o ambiente político-social e, por consequência, espalhando-se por todos os setores da sociedade, corroborando com o adensamento de uma democracia integral, representativa e comunicativa.

Pelo contrário, o apodrecimento dos ideais positivos da virtude cívica e integridade pública leva à corrupção administrativa, eleitoral, política e privada. Enquanto virtude política

princípio moderno em construção. No caso *Poe v. Ullman* (no. 60 argued march 1-2, 1961. decided june 19, 1961* 367 u.s. 497 *Appeal from the Supreme Court of Errors of Connecticut*), que envolvia o direito dos casais de desafiar proibições contraceptivas, o Justice Harlan descreveu a importância do propósito desta forma: "Cada nova reivindicação de proteção constitucional deve ser considerada no contexto de um fim Constitucional, uma vez que foram historicamente e racionalmente percebidos e desenvolvidos".

consiste em perseguir o interesse público na vida pública, a corrupção política está em usar a vida pública em benefício do interesse pessoal ou de terceiros. Um sistema político e de administração pública infectados pela corrupção influencia todos os domínios e espaços da República e, de forma direta, põe em causa todos os demais princípios constitucionais, desfigurando a própria Constituição. Neste sentido, a ponderação de Celso Lafer sobre o princípio republicano, considerando o pensamento de Montesquieu, “para quem o princípio que mais explica a dinâmica de uma República, ou seja, o sentimento que mais a faz durar e prosperar é a virtude. É nesse contexto que se pode dizer que a motivação ética é de natureza republicana”⁶⁹⁹.

Depreende-se que a corrupção ao mesmo tempo que atenta contra princípios estruturais da República brasileira, é a maior fonte de agressão aos direitos e garantias fundamentais de maneira direta e grave, pois impede que as pessoas se credenciem a participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, única forma em que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados⁷⁰⁰. Logicamente que o respeito ao desenvolvimento humano em todas as suas potencialidades é corolário de uma democracia substancial. Não somente de aparência não se circunscreve somente ao direito de sufrágio, mas sim uma democracia que propicie um conteúdo ético à República.

Decorre de um raciocínio incidente sobre o modo pelo qual os poderes da República devem se portar tanto no desempenho de suas funções, quanto da interpretação da lei em todos os seus níveis, vinculada que está ao princípio da legalidade estrita. A detecção da corrupção nesse ambiente público acaba por desvirtuar seu desenho constitucional, afetando de forma frontal e decisiva a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Face à atualidade, argumenta-se a favor da necessidade de um renascimento, um verdadeiro *revival*, como autêntico reflorescimento de uma República democrática que incorpore na prática tudo aquilo que já se encontra previsto na Constituição brasileira, documento fundamental a estabelecer linhas mestras no âmago de uma arquitetura básica de combate à corrupção.

⁶⁹⁹ LAFER, Celso. Ética Republicana. *O Estadão* – Opinião. 16.09.2012. Disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,etica-republicana-imp-,931263>, Acesso em: 15.07.2015.

⁷⁰⁰ A/RES/41/128. 4 December 1986, 97th plenary meeting. Available: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Access on: 15.07.2015.

Igualmente, o Brasil fez inserir em sua ordem jurídica interna importantes Tratados e Convenções anticorrupção, introduzindo no panorama jurídico-constitucional brasileiro o princípio anticorrupção, no mínimo, com *status* supralegal.

Pela sua natureza de direito humano previsto em Tratados e Convenções internacionais anticorrupção, o princípio se incorpora como um princípio não escrito integrante do bloco de constitucionalidade, densificando os demais princípios estruturantes.⁷⁰¹

São várias as cláusulas da Constituição brasileira das quais se pode extrair o seu conteúdo: i. definição do espectro dos órgãos e instituições estatais; ii. divisão das funções de poder e atribuições dos órgãos estatais; iii. previsão sobre a forma de eleição dos mandatários dos órgãos do Estado; iv. estabelecimento da duração dos mandatos desses cargos e as inelegibilidades; v. previsão da independência e imparcialidade como reitores do poder judiciário.⁷⁰²

Há de se registrar importante iniciativa do Parlamento brasileiro para que o princípio anticorrupção seja sacramentado em nível constitucional, ou seja, que o seu enunciado passe a constar expressamente da Constituição brasileira, figurando como um dos fundamentos da República⁷⁰³ ou como direito fundamental anticorrupção, correspondente a um princípio de mesma natureza.

É o perfilhamento de que a Constituição institui o conteúdo do princípio anticorrupção, cujos efeitos, na sua dimensão objetiva, se propagam a todos os setores da sociedade, especialmente em relação aos poderes republicanos.

⁷⁰¹ Id., *ib.*, p. 920. Alguns exemplos de princípios de textura constitucional não escritos na ordem constitucional portuguesa: princípio da proporcionalidade, mesmo que esteja expresso na Constituição como princípio reitor da administração (artigo 266º/2, na redação da LC 1/898), é densificador do princípio constitucional do Estado de Direito Democrático, estando implícito em várias normas constitucionais (18º/2, 19º e 273º/2); expresso em algumas matérias, mas com potencialidades normativas quando considerado como densificador do Estado de Direito; princípio da proteção da confiança, não tem relevância autônoma como princípio constitucional, mas pode servir como parâmetro concretizante do Estado de Direito; princípio do não retrocesso social ou da não proibição da evolução reacionária, princípio não expresso, mas que contribui para a densificação de direitos sociais.

⁷⁰² FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção: e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. 2. ed. Brasília, Campinas, 2020, p. 163.

⁷⁰³ Tramita perante o Senado brasileiro a proposta de emenda à constituição sob nº 30, de 2020, de autoria do Senador Marcos Rogério (DEM/TO), que propõe uma alteração ao artigo 1.º, da Constituição brasileira para elencar “a prevenção e o combate à corrupção” como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, pronta para a pauta na comissão desde o dia 09.06.2022. (Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144138>>. Acesso em: 22 jun.2022).

Há fundamento axiológico e conceitual a reconhecer e compatibilizar o princípio anticorrupção de natureza autônoma, implícito na Constituição brasileira, visualizado a partir da estrutura que a alicerça, “bem como os argumentos sobre o que constituições em geral são projetadas para fazer”⁷⁰⁴, muito afinado com o conteúdo e a extensão do Estado Democrático de Direito e a Tripartição das Funções de Poder.

Ou seja, o princípio anticorrupção pode ser encontrado nos contornos, potencialidades e limites constitucionais e na dimensão dos princípios estruturantes da República brasileira.

2.2 Categorização das cláusulas anticorrupção previstas na Constituição brasileira

A Constituição brasileira não faz menção expressa ao princípio anticorrupção, entretanto, são várias as cláusulas anticorrupção previstas em seu texto (*topoi*), a começar dos próprios princípios estruturantes, denominados por Castanheira Neves como princípios constitucionais positivos⁷⁰⁵, coincidindo com os princípios político-constitucionais, na terminologia utilizada por Miranda.⁷⁰⁶ Entretanto, a Constituição brasileira de 1988, possui várias cláusulas constitucionais expressas correspondentes a direitos fundamentais, donde se pode extrair o seu conteúdo ao mesmo tempo que reforça um raciocínio lógico para o reconhecimento do princípio, como demonstrado no quadro abaixo:

⁷⁰⁴ TEACHOUT. Zephyr. *Constitutional purpose and the anti-corruption principle*. Northwestern University Law Review. 108 Nw. U.L. Rev. Online 200, 2014, p. 02.

⁷⁰⁵ NEVES, Antonio Castanheira. *Questão-de-facto e questão-de-direito*. O problema metodológico da juridicidade (ensaio de uma reposição crítica). Coimbra: Almedina, 1967, p. 553. diferencia os princípios axiológico-jurídicos transcendentais ao Estado e os princípios diretamente constitutivos da particular forma de Estado instituída – os princípios explicitamente definidores dessa forma de Estado, das suas instituições próprias e da sua específica estrutura social-política, isto é, os princípios constitucionais positivos. Os primeiros carecem de ulterior determinação, os segundos encontram-se positivamente determinados.

⁷⁰⁶ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. 2003, p. 435. Princípios axiológicos fundamentais – coincidem com os princípios axiológico-jurídicos de Castanheira Neves; Princípios político-constitucionais – correspondentes aos limites imanentes do poder constituinte, limites específicos da revisão constitucional, próprios e impróprios e aos princípios conexos ou derivados uns dos outros, os quais refletem as grandes marcas e direções caracterizadoras de cada Constituição material diante dos demais, opções e princípios de cada regime. Ex.: princípio democrático, representativo, republicano, da constitucionalidade, separação dos órgãos do poder; Princípios constitucionais instrumentais – correspondem à estruturação do sistema constitucional, em moldes de racionalidade e operacionalidade. Ex.: princípios da publicidade, o da competência, do paralelismo das formas, o da tipicidade das formas da lei, fiscalização da constitucionalidade.

Quadro 2 - Cláusulas constitucionais anticorrupção

Categoria	Característica	Princípios ou regras
Cláusulas anticorrupção conformadoras ou estruturantes: perfilham-se com o princípio anticorrupção, fundamentando a organização política do Estado e fazem parte de um núcleo duro da Constituição.	Aquelas que explicitam as opções valorativas fundamentais do constituinte, estruturando o Estado no aspecto jurídico-político.	Estado Democrático de Direito; Princípio republicano; Princípio da divisão das funções de poder; alicerçados pelo princípio da dignidade da pessoa humana.
Cláusulas anticorrupção impositivas, dirigentes.	Estabelecem objetivos a serem perseguidos pelo Estado brasileiro.	Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3.º e seus incisos).
Cláusulas anticorrupção em sentido amplo ⁷⁰⁷	Assegura um meio de proteção aos indivíduos amparando-os diante da constatação de um ato corrupto, de má gestão, abuso de poder. Pode se dar de forma a assumir um procedimento diante do próprio poder público no âmbito administrativo ou perante o poder judiciário.	Direito de petição ⁷⁰⁸ , acesso à informação ⁷⁰⁹ , inquérito civil, procedimentos administrativos no âmbito da administração federal. Exemplo do segundo são a ação popular, mandado de segurança, ação de impugnação de mandato eletivo, ação de improbidade administrativa, ação penal privada subsidiária da pública. ⁷¹⁰
Cláusulas anticorrupção em sentido estrito	Destinam-se a prevenir ou reprimir a corrupção na assunção e exercício de cargos, mandatos, empregos públicos e funções públicas.	Princípios da administração pública previstos nos artigos 37 ⁷¹¹ a 41 da Constituição brasileira; princípios a vigorar nas eleições: igualdade (artigo 5.º), direitos políticos (artigos 14 a 16).

⁷⁰⁷ PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade administrativa no STF e STJ. Op. Cit., p. 34-35. O autor formula classificação das normas constitucionais anticorrupção: Mandados constitucionais anticorrupção estruturantes; mandados constitucionais anticorrupção estrito senso; mandados constitucionais anticorrupção procedimentais; mandados constitucionais anticorrupção institucionais.

⁷⁰⁸ Artigo 5.º, XXXIV, "a", da Constituição brasileira, nos seguintes termos: "o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder".

⁷⁰⁹ Artigo 37, inciso II do § 3 do e no § 2 do art. 216, da Constituição brasileira.

⁷¹⁰ PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade administrativa no STF e STJ. Op. Cit., p. 35. O autor classifica como mandatos anticorrupção procedimentais probatórios e mandados constitucionais anticorrupção procedimentais judiciais.

⁷¹¹ Consagra os princípios constitucionais da administração pública: legalidade (constitucionalidade), impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição brasileira).

Cláusulas constitucionais anticorrupção institucionais ⁷¹²	Instituem e regulam o funcionamento dos diversos órgãos e instituições de fiscalização e controle da corrupção previstos na Constituição brasileira.	As cláusulas previstas na Constituição brasileira, que instituem os órgãos de controle: Ministério Público, Tribunais de Contas e as próprias instituições ligadas ao Parlamento que podem exercer a fiscalização e o controle de poder do Executivo, como também a detecção da corrupção.
-----------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: autoria própria com base em BRASIL (1988); PINHEIRO (2021)

São cláusulas a estabelecer princípios expressos e implícitos, bem como regras constitutivas do bloco de constitucionalidade, *ratio juris* da ordem jurídico-constitucional anticorrupção a servir como chaves-de-leitura da ordem normativa, estabelecendo unidade sistêmica e teleológica anticorrupção albergados pela ordem jurídico-constitucional.

A partir do processo de generalização e analogia dessas cláusulas e o exercício lógico e axiológico, revela-se um princípio que não resulta diretamente ou de forma imediata da leitura de um dispositivo isolado, lembrando sempre que a norma é produto da interpretação a partir da leitura de várias disposições de ordem constitucional e internacional, que se constituem em casos de aplicação ou especificação de um princípio implícito, decorrendo tanto de um raciocínio dedutivo quanto indutivo.

O princípio anticorrupção pode ser identificado como elemento catalizador de um conjunto de cláusulas constitucionais capaz de disciplinar as formas de controle da corrupção.⁷¹³ Igualmente, guarda relação com os princípios constitucionais estruturantes explícitos, os quais se relacionam umbilicalmente com o princípio anticorrupção, sendo este uma consequência lógica daqueles, figurando no mesmo patamar, reforçado pelos valores e interesses a serem tutelados pelas normas expressas.

A Constituição brasileira serve de parâmetro tanto para a interpretação no exercício da jurisdição constitucional quanto para nortear a atividade dos poderes legislativo e executivo, os quais não se podem desviar dela na elaboração de políticas públicas de combate à corrupção.

⁷¹² PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade administrativa no STF e STJ. Op. Cit., p. 35.

⁷¹³ SANCHÍS, Luis Prieto. *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 146.

2.3 Funções atribuídas ao princípio anticorrupção

No plano sistemático-estrutural, o princípio anticorrupção desempenha uma função crítica em que deve otimizar a “[...] consciência dos riscos institucionais e jurídicos da corrupção e a detecção dos pontos fracos do sistema jurídico”.⁷¹⁴ Aliás, o sucesso de uma Constituição depende muito da capacidade para combater a corrupção, “[...] devendo ter uma relevância concreta no controlo de constitucionalidade de todas as normas substantivas, organizatórias e processuais na interpretação das normas de natureza constitucional e legal”.⁷¹⁵

O princípio anticorrupção, multifacetário, possui função fundamentadora, interpretativa e suplementar. Nesse eito, Figueiredo afirma que o princípio anticorrupção apresenta dupla *ratio* interpretativa: “[...] servirá, num contexto de interpretação global do texto constitucional, como um *princípio geral orientador* e, num contexto de determinação do sentido específico de algumas das suas cláusulas, como princípio *informador* e *especificador*”.⁷¹⁶

O princípio anticorrupção fundamenta a organização jurídica no desenvolvimento da atividade típica de legislar, regulando as condutas e as relações individuais e coletivas. Igualmente, serve de paradigma axiológico capaz de derogar ou ab-rogar essa regulamentação positivada (controle de constitucionalidade e convencionalidade). Seu caráter informador justifica sua função interpretativa em relação às normas jurídicas e, em último caso exerce função suplementar, situação em que poderá ser aplicado de forma direta, visando a atuar sobre situações concreta, integrando o ordenamento jurídico.⁷¹⁷

Em sua função normativa, é parâmetro constitucional para a atividade de todas as entidades públicas e privadas, invalidando-se toda a atuação favorável à corrupção, inclusive no que diz respeito ao retrocesso em seu combate. A força de irradiação do princípio anticorrupção se dá por conta do direito fundamental anticorrupção decorrente do mesmo princípio, cuja função

⁷¹⁴ MACHADO, Jónatas. *O princípio anticorrupção na Constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo público número um*. Op. Cit., p. 44.

⁷¹⁵ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira, HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. Op. Cit., p. 127.

⁷¹⁶ FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Campinas: Editora Brasília, 2020, p. 163.

⁷¹⁷ VALDÉS, Joaquín Arce y Flórez. *Los principios generales del derecho y su formulación constitucional*. Madrid: Editorial Civitas, 1990. P. 78-79.

objetiva comporta várias dimensões concretizadoras. Indica um dever de proteção de todos os bens jurídicos garantidos pelo princípio anticorrupção, podendo-se incorrer em defeito de proteção (*Untermaßverbot*). Veda, igualmente, a interferência estabelecendo-se competências negativas, casos de cláusulas pétreas, por exemplo; caracteriza-se pela sua abertura principal, com capacidade conformadora dirigida a todos os ramos do direito, tanto nacional quanto internacional. De igual forma, fundamenta garantias constitucionais como aquelas iminentes dos princípios estruturantes como a separação de poderes; densificam a noção de interesse público, integrado pelos direitos, liberdades e garantia e a promoção de direitos sociais; condiciona toda a produção de interpretação e aplicação de normas infraconstitucionais, mesmo em sede de direito privado.⁷¹⁸

Todos os atos que importem em incentivo ou realização de atos de corrupção serão de menos valia à luz da força normativa anticorrupção e devem ser eliminados. Acrescente-se a isso a função de proibição do retrocesso, decorrente de sua força de irradiação e função crítica, com fundamento reforçado no artigo 65, alíneas “1” e “2”, da Convenção de Mérida (Convenção da ONU Contra a Corrupção), devendo adotar medidas mais estritas ou severas que as presentes na convenção, a fim de prevenir e combater a corrupção. A proibição de retrocesso deve ser observada todos os ambientes. Assim, o direito fundamental a um ambiente livre de corrupção não admite que a legislação interna dos países que ratificaram os tratados e convenções internacionais anticorrupção seja mutilada. Uma vez obtido um determinado grau de realização na tutela anticorrupção, passa a se constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.⁷¹⁹ Ainda, ligada à sua função normativa, denota-se a sua função reconstrutiva de reestruturação do sistema legal e constitucional de combate à corrupção, acrescentando medidas adequadas, necessárias, úteis e mais eficazes de prevenção e repressão à corrupção, não se admitindo o retrocesso.

Nesse mesmo plano, refere-se a função agregadora a fomentar o diálogo das fontes em um contexto de internormatividade com unidades de propósito, potencializando a eficiência e efetividade tanto de textos normativos substanciais quanto processuais, aliando-se à sua função de irradiação, em que o vetor principiológico tem o condão de “[...] distribuir os valores da legalidade, integridade e boa governança[...]”, constituindo-se em decisões valorativas de

⁷¹⁸ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira, HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. Op. cit., p. 181-182.

⁷¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2003, p. 339.

natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia sobre todo o ordenamento, fornecendo diretrizes a serem seguidas pelos órgãos legislativos, judiciários e executivos ⁷²⁰ passando a se considerar um vetor principiológico anticorrupção como componente basilar para o ordenamento jurídico em seu conjunto. No plano prático-normativo, além da assunção de uma função de ponderação, exerce função integrativa ou agregadora, aplicando-se visando à construção de fórmulas que atuam como *ratio decidendi*, a se estabelecer via precedentes judiciais.

Como princípio a ser reconhecido no plano constitucional, a aferição de sua conformidade se dá *ex ante factum* ou *ex post factum*, no momento de sua aplicação prática. Em complemento à função de irradiação, pode-se mencionar a convergência também para o centro. Na lição de Zagrebelsky pode-se pensar na Constituição não somente como centro do qual tudo se irradia, mas o centro para o qual tudo deve convergir, sendo o ápice do ordenamento a ser não somente executado, mas realizado. Todos os ramos do direito devem se movimentar ao encontro do princípio anticorrupção e do direito fundamental que dele decorre.⁷²¹ Está intrinsecamente ligada à sua função reconstrutiva a indicar reformas estruturais no sistema anticorrupção que reduzam as suas lacunas e pontos-cegos expurgando todos os elementos normativos que o fragilizam perante o fenômeno.⁷²²

Em sua função de ponderação numa ordem pluralista, em especial no controle de constitucionalidade e de convencionalidade, os princípios abrigam valores constitucionais distintos, porquanto seus conteúdos podem colidir. Diante de casos difíceis (*hard cases*), pode-se atribuir maior ou menor peso aos valores integrantes do princípio anticorrupção, momento em que prevalecerá ou não diante de outro princípio, harmonizando-os sem invalidá-los, promovendo-se o ideal de justiça de forma menos traumática possível. Incide sua função crítica indicando quais normas favorecem a corrupção ou tornam o seu combate mais oneroso ou até mesmo impossível. Por exemplo, o questionamento de enunciados normativos que amenizam o combate à corrupção, dificultando, sobremaneira, a sua apuração e processamento, mediante controle de constitucionalidade, na via concentrada ou difusa, pode ter por base o princípio anticorrupção.

⁷²⁰ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995, p. 20-21.

⁷²¹ ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi, 1992, p. 10.

⁷²² FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção: e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Op. Cit. p. 186.

Em sua função hermenêutica orienta a interpretação gramatical, lógico-dedutiva, histórica, sistemática e teleológica das normas anticorrupção, aliando-se a uma operação subsuntiva, de modo que deverão ser interpretadas de modo a favorecer a prevenção e o combate à corrupção. O princípio e as regras a ele vinculadas conformam uma verdadeira deontologia jurídica, a partir de sua essência normativa a ser descoberta no mundo fático, real trabalho do intérprete. O valor probidade, honestidade, boa governança, por exemplo, fundamentam o princípio anticorrupção, tendo em vista a sua complexidade e multiplicidade, o que, por sua vez ilumina a tipificação de ilícitos ligados à corrupção ou a legislação de transparência.

Em relação à interpretação teleológica, o propósito de combate à corrupção está presente na Constituição brasileira e deve ser perseguido com eficácia por todas as instituições ao aplicar as normas decorrentes do microssistema anticorrupção. Entretanto, o princípio tem escopo, presumindo-se que se deve transformar em realidade a finalidade ideada. Deve ser entendido de modo que satisfaça o propósito, caso contrário, arquiteta-se sobre a areia movediça do processo gramatical, lembrando que o princípio anticorrupção tem natureza fluída e indeterminada. O hermeneuta sempre deve ter em vista o fim para o qual o princípio foi idealizado, ou seja, o resultado que o mesmo precisa atingir em sua atuação prática. Aqui a sua função teleológica.⁷²³

Em sua interpretação sistemática, o princípio anticorrupção exerce função agregadora, em um processo de associações, agrupamentos e a articulação das diversas cláusulas constitucionais anticorrupção, transformando-se num só corpo: “identifica e articula formal e semanticamente diferentes disposições constitucionais, legais e convencionais que visam combater a corrupção”⁷²⁴.

Ainda no plano interpretativo-hermenêutico, pode ser usado pelos Tribunais Internacionais para interpretação do sentido e alcance das normas convencionais ou consuetudinárias.⁷²⁵ Destaque-se que as funções hermenêutica e teleológica nunca poderão servir como obstáculo à prossecução dos desideratos preventivos e repressivos anticorrupção.

⁷²³ O fim inspira as cláusulas anticorrupção, por isso também o intérprete deve sentir como o próprio autor, neste caso, o constituinte, imbuindo-se das mesmas ideias e valores que iluminaram e inspiraram o princípio anticorrupção.

⁷²⁴ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira, HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. Op. cit., p. 127.

⁷²⁵ FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção: e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos*. Op. Cit. p. 186-187.

Exerce ainda uma função simbólica a permitir um reforço da interiorização de ações anticorrupção, diante de acontecimentos ou objetos que poderiam estar fora do campo de percepção imediata, mas que rememoram e evocam valores que podem se manifestar por meio de reprodução por imagens mentais e pela linguagem. Surge a capacidade de evocar as memórias que moldam e “[...] sinalizam a existência de uma decisão valorativa inequívoca no sentido da promoção da transparência e da integridade e de combate à corrupção”.⁷²⁶

Todas essas funções o credenciam como importante vetor principiológico, volátil e variável, a ser invocado no plano constitucional multinível, com força normativa cujo campo de ação compatibiliza-se com essa volatilidade em diferentes níveis, metamorfoseando-se para sua realização prática.

3 Instrumentos internacionais como concectários do princípio anticorrupção

Com a progressiva abertura, integração e interdependência das economias, a comunidade internacional, preocupada com o avanço da corrupção em todos os países e sua repercussão transnacional, reconheceu que ela é uma ameaça “para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito”⁷²⁷.

O custo anual da corrupção no mundo é de US\$1 trilhão em pagamento de propinas e cerca de US\$ 2.6 trilhões sejam desviados e apropriados indevidamente por meio de corrupção, o que equivale a 5% de toda a riqueza produzida na Terra (Produto Interno Bruto – PIB – mundial).⁷²⁸

⁷²⁶ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira, HILÁRIO, Esteves Carlos. Direito constitucional angolano. 2017, Op. Cit., p. 129; Figueiredo reproduz a classificação funcional do Professor Jónatas Machado em: FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. O princípio anticorrupção: e o seu papel na defesa e efetivação dos direitos humanos. Op. Cit. p. 166-167.

⁷²⁷ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Entrou em vigor: 14 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em 08.07.2015.

⁷²⁸ Disponível em: <<https://exame.com/brasil/onu-estima-que-r107-tri-5-do-pib-mundial-sejam-roubados-com-corrupcao/>>. Acesso em: 07 out.2021.

Quando se chega a extremos de debilidade institucional, cooptação do Estado a tal ponto que se consolida a impunidade, sobrepondo-se interesses privados nada republicanos, os direitos e garantias constitucionais sufragam, desnaturando por completo o Estado de Direito. Há uma sensação de que os governantes não governam para o cidadão. No Latinobarômetro de 2018, os entrevistados foram perguntados para quem governam os presidentes: 79% responderam que “para os grupos mais poderosos e para seu próprio benefício”. Em 2006, esse percentual era de 61%.⁷²⁹

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789 afirmou que “a ignorância, abandono ou desacato dos direitos do homem são a única causa das calamidades públicas e da corrupção dos governos”⁷³⁰, seria a corrupção a causa dos desatinos contra os direitos humanos? Nem sempre, pois, existem condutas delituosas que nada têm a ver com a corrupção em sentido estrito como a discriminação contra a mulher, por exemplo, que não se enquadraria na hipótese de violação de direitos humanos no sentido coletivo, mas, não se pode negar que a sua proteção deficiente atenta contra os direitos humanos das mulheres, sem sentido genérico.

Pode-se extrair que, em razão dos graves efeitos de várias ordens, inclusive no campo econômico, a afetar tanto países ricos quanto pobres ou em desenvolvimento, em menor ou maior medida, surgiram iniciativas a mover os organismos internacionais a formatarem instrumentos teleologicamente estudados e planejados para que os Estados Partes, ao implementá-los, alcancem uma estrutura teleologicamente voltada ao controle da corrupção e da improbidade administrativa. Ou seja, o propósito convencional, no âmbito internacional, em uma linha mais abrangente de proteção a direitos humanos está calcado em cláusulas de combate à corrupção em todas as suas formas, justamente porque há uma relação direta entre a corrupção e a efetividade desses direitos. Indica-se o direito humano de viver em um ambiente livre de corrupção.

A convenção penal sobre a corrupção do Conselho da Europa, por exemplo, em seu preâmbulo, sublinha que a corrupção constitui uma ameaça ao Estado de Direito, a democracia e aos direitos do homem, minando os princípios da boa administração, de equidade e de justiça

⁷²⁹ FIGUEIREDO, Janaína. Pesquisa latinobarômetro indica um ano horrível para a democracia. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/pesquisa-latinobarometro-indica-um-ano-horrivel-para-democracia-1-23223860>. Acesso em: 30 fev 2021.

⁷³⁰ Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declar_dir_homem_cidadao.pdf/view>. Acesso em: 30 mar 2021.

social, falseando a concorrência, entravando o desenvolvimento econômico e faz perigar à estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade⁷³¹.

A corrupção cria ambientes favoráveis para a própria corrupção *interna corporis* no Poder Público e na sociedade, alimentando-se uma cultura de corrupção conducente à sua sedimentação em todas as categorias de corrupção. Outras convenções também se preocupam com a criação de um verdadeiro sistema jurídico de prevenção e repressão à corrupção, como já mencionado, assegurando o direito humano a um ambiente sem corrupção, mesmo que isso seja utópico. O tema anticorrupção é reforçado no âmbito internacional nos preâmbulos dos principais tratados e convenções anticorrupção⁷³², das quais o Brasil e diversos países são signatários.

⁷³¹ Convenção penal sobre a corrupção. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf>. Acesso em: 15.10.2021.

⁷³² CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO: “CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos; CONSIDERANDO que a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e aos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício; PERSUADIDOS de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social; RECONHECENDO que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins; CONVENCIDOS da importância de gerar entre a população dos países da região uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção; RECONHECENDO que a corrupção, em alguns casos, se reveste de transcendência internacional, o que exige por parte dos Estados uma ação coordenada para combatê-la eficazmente; CONVENCIDOS da necessidade de adotar o quanto antes um instrumento internacional que promova e facilite a cooperação internacional para combater a corrupção e, de modo especial, para tomar as medidas adequadas contra as pessoas que cometam atos de corrupção no exercício das funções públicas ou especificamente vinculados a esse exercício, bem como a respeito dos bens que sejam fruto desses atos; PROFUNDAMENTE PREOCUPADOS com os vínculos cada vez mais estreitos entre a corrupção e as receitas do tráfico ilícito de entorpecentes, que ameaçam e corroem as atividades comerciais e financeiras legítimas e a sociedade, em todos os níveis; TENDO PRESENTE que, para combater a corrupção, é responsabilidade dos Estados erradicar a impunidade e que a cooperação entre eles é necessária para que sua ação neste campo seja efetiva; e DECIDIDOS a envidar todos os esforços para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas e nos atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício, CONVIERAM em assinar a seguinte CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 15.10.2021. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Os Estados Partes da presente convenção, Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos; Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela; Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção [...] Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias

Assim, não há como não se reconhecer um princípio internacional anticorrupção, relacionado aos direitos humanos, com fundamento nos instrumentos internacionais elaborados em âmbito global, como resultado da adoção de um direito constitucional multinível, uma vez que o Brasil anuiu a diversas convenções e acabou por internalizar também os princípios gerais de Direito Internacional.

nacionais e o Estado de Direito;[...] Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos; Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;[...] Chegaram em acordo ao seguinte”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 15 out 2021.

CAPÍTULO II – DIREITO FUNDAMENTAL ANTICORRUPÇÃO

Desde Locke, não há como esperar que todas as pessoas, na vida de relação, sejam virtuosas em todas as situações. Assim, há necessidade de que as instituições do Estado sejam fortalecidas, fazendo com que princípios constitucionais da Administração e as regras previstas na legislação interna que rege essas atividades sejam impostas aos agentes públicos para que se conduzam a partir de posturas éticas regradas, recuperando a confiança do cidadão na medida em que cumpre deveres e obrigações em benefício do interesse da coletividade.

As escolhas do Estado devem ser legítimas e sustentáveis. Legítimas porque atendem à normas estabelecidas, diretrizes axiológicas estabelecidas na Constituição como princípios e objetivos fundamentais da República. Sustentável porque as escolhas devem ser capazes de suprir as necessidades atuais sem comprometer as necessidades das futuras gerações.⁷³³ No caso do poder público, as estratégias de intervenção devem propiciar maiores benefícios sociais, econômicos e ambientais em larga escala temporal para o futuro.⁷³⁴

Nesta linha de pensamento, pode-se dizer que há um direito fundamental anticorrupção a merecer proteção como categoria de direitos humanos.

1 Corrupção: problema de direitos humanos

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) sustenta em seu preâmbulo que “A corrupção é uma praga insidiosa que tem um amplo espectro de consequências corrosivas para sociedade”⁷³⁵ justamente porque mina a democracia, o Estado de Direito e origina

⁷³³ *O que é desenvolvimento sustentável?* Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/>. Acesso em: 19 out 2021.

⁷³⁴ FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 10.

⁷³⁵ Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. Preâmbulo, pár. 1. Disponível em: 2007_UNCAC_Port.pdf (unodc.org). Acesso em: 30.03.2021.

violações a direitos humanos.⁷³⁶ Mesmo que as pesquisas existentes sobre a percepção de corrupção não sejam precisas, coincidentemente, em países em que se registram altos índices de corrupção, demonstra-se menor proteção. A corrupção e as violações de direitos humanos possuem as mesmas raízes, tais como a pobreza e instituições débeis que enfraquecem a confiança e a democracia.⁷³⁷

A Organização das Nações Unidas, enfatizou a responsabilidade pela prevenção de crimes desde o início de sua vigência – Resolução 415 (V) da Assembleia Geral, de 01.12.1950. O seu Conselho Econômico e Social firmou o mesmo compromisso nas Resoluções 155 © (VII), de 13.08.1961; 731 (F) (XXVIII), de 30.08.1959 e 830 (D) (XXII) de 02.08.1961. Abordou a prática corruptas em negócios internacionais na Resolução 3514 (XXX) de 15.12.1975 da Assembleia Geral, condenando as práticas corruptas nas transações comerciais, afirmando o direito dos Estados em adotar legislação e a criação de mecanismos judiciais para o seu combate, enfatizando a cooperação internacional entre os Estados.⁷³⁸

O combate à corrupção teve um impulso substancial na década de 70, com os estudos da *Securities and Exchange Commission* dos Estados Unidos da América, donde se formatou a *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, inaugurando no mundo o corpo de normas anticorrupção.⁷³⁹ Eram estudos que se relacionavam com o interesse de empresas atuantes no

⁷³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 393. As expressões ‘Direitos Humanos’ e ‘Direitos Fundamentais’ são comumente consideradas unívocas. Canotilho utiliza a expressão ‘Direitos do Homem’ como sinônima de ‘Direitos Humanos’ e entende que “[...] são direitos válidos para todos os povos e em todos os termos (dimensão jusnaturalista-universalista).” O mesmo autor, quando se refere a Direitos fundamentais, estabelece que estes “[...] são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente”. Os Direitos do Homem “[...] arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta.”

⁷³⁷ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) *Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro*, 2018, p. 25.

⁷³⁸ RAMINA, Larrisa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 44.

⁷³⁹ A lei tem como sua principal característica a extraterritorialidade, alcançando condutas ou atividades praticadas em outros países, por empresas americanas ou não estabelecidas nos Estados Unidos ou simplesmente listada na bolsa de valores do território americano ou que dela participam direta ou indiretamente, mesmo que não tenha relação com atos realizados em solo norte-americano. O entendimento foi o de que o pagamento de propinas a um agente público é uma conduta que desvirtua a concorrência e viola as leis do mercado, atingindo os fundamentos do regime capitalista. A ideia principal era a de que o sistema deve se manter saudável e impedir condutas que prejudiquem o mercado. A FCPA regula: i. a tipificação penal, proibindo pessoas físicas e jurídicas de oferecer, pagar ou prometer a paga em dinheiro ou qualquer coisa a funcionários públicos estrangeiros para efeito de obter vantagens ou manter seus respectivos negócios; ii. as empresas de capital aberto ou que possuam obrigação de realizar reportes periódicos à *Securit and Exchange Comission – SEC*, devem manter livros e registros internos precisos; iii. proíbe-se indivíduos e empresas da falsificação intencional de livros e registros

comércio internacional, quando se verificava que o pagamento de subornos e propinas interferiam negativamente no que tange a desvantagens competitivas entre as empresas. O objetivo foi o de tornar ilegal para certas classes de pessoas e entidades fazer pagamentos a funcionários de governo estrangeiro para auxiliar na obtenção ou manutenção de negócios.⁷⁴⁰

Vários instrumentos internacionais anticorrupção tem sido adotados: tratados e convenções⁷⁴¹, além de protocolos integrativos (*soft law*).⁷⁴² Entretanto, nem todos os países ratificantes têm se mostrado ativos em sua implementação.⁷⁴³ Assim, em caráter geral, pode-se afirmar que existem conexões entre a corrupção e a violação de direitos humanos, carentes de melhoria e de cumprimento, mas que podem ser melhoradas com argumentos e demais instrumentos internacionais de direitos humanos. Questão interessante é saber se os atos ou as condutas práticas de corrupção, casuisticamente, violam direitos humanos e se possa elaborar

para contornar intencionalmente ou deixar de implementar um sistema de controles internos; iv. aplicação de penas substanciais a pessoas jurídicas e seus executivos que também podem ser presos; podendo a empresa ser condenada a devolver ao tesouro americano os ganhos obtidos ilicitamente com a corrupção.⁷³⁹ Pode-se extrair dois princípios: a aplicação de disposições antissuborno e a obrigatoriedade de registros contábeis precisos e confiáveis.

⁷⁴⁰ *Foreign Corrupt Practices Act: An overview*. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act..>> Acesso em: 21.10.2021. Com as emendas de 1998, as disposições antissuborno da FCPA passaram a ser aplicadas a empresas estrangeiras e pessoas que causam, diretamente ou por meio de agentes, um ato em prol de um pagamento corrupto a ocorrer dentro do território dos Estados Unidos.

⁷⁴¹ A primeira normativa internacional sobre o assunto foi a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 29 de março de 1996, vigente desde 03 de junho de 1997.

⁷⁴² Um Código de Conduta para Agentes Policiais foi adotado pela Resolução 34/169 da Assembleia Geral em 1979, prevenindo que os agentes policiais não devem cometer e combater atos de corrupção; a Assembleia Geral adotou por meio da Resolução 51/59, de 12.12.1996 o Código Internacional de Conduta de Funcionários Públicos⁷⁴², recomendando que os Estados-Membros o adotassem na luta contra a corrupção, solicitando que o Secretário-Geral incluísse o Manual de Medidas Práticas contra a Corrupção; atenta à corrupção nas transações comerciais internacionais, a Assembleia Geral adotou em 16.12.1996, por meio da Resolução 51/191 a Declaração contra a Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais⁷⁴², onde resta clara a responsabilidade social e de ética não apenas no setor público, mas também no privado. E acaba definindo o que seja o suborno, no artigo 3º; em 15.12.1998, a Assembleia Geral adotou a Resolução 53/176 sobre a Ação contra a Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais, texto introduzido pelos Estados Unidos perante o Segundo Comitê, em 20.10.1998, em nome da Argentina, Bulgária, Canadá, México, Nicarágua, Rússia, Ucrânia, Uruguai e Venezuela, chamando a atenção para que todos os Estados-Membros adotassem as medidas possíveis para implantação da Declaração e de outros instrumentos internacionais, ratificando os mecanismos de combate à corrupção existentes.⁷⁴² A Resolução da Assembleia Geral 54/205, de 27.01.2000 sobre a Prevenção de Práticas Corruptas e Transferências Ilegais de Fundos, condena a corrupção, suborno, lavagem de dinheiro e a transferência ilegal de fundos, chamando atenção para a cooperação nacional e internacional, em especial, o sistema das Nações Unidas e seus mecanismos de prevenção de transferências ilegais e a repatriação dos fundos remetidos de forma ilegal.

⁷⁴³ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro, 2018, p. 27. Por exemplo, o número de sentenças condenatórias por suborno nacional e internacional é notoriamente baixo, sendo a corrupção associada a impunidade.

uma denúncia com base nos documentos internacionais e nacionais previstos para empreender uma ação legal.⁷⁴⁴

A grande corrupção, por sua abrangência, afeta um número indeterminado de pessoas, bens jurídicos de natureza ou detenção supraindividual.⁷⁴⁵ Mas, quais são os direitos humanos violados pelas condutas individuais?

A corrupção afeta direitos sociais, em especial no setor da saúde, afeta o direito de receber o melhor atendimento preventivo e curativo possível, violando, em sentido amplo, o artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁷⁴⁶. A pandemia referente ao coronavírus demonstrou claramente que a corrupção é um problema de direitos humanos.⁷⁴⁷ Os países afetados com maior nível de corrupção estão menos preparados para uma resposta sanitária rápida, adequada e efetiva. Recursos se perdem em desvios de tubos de oxigênio, falta de medicamentos, respiradores, equipamentos de proteção individual, insumos sanitários e vacinas. O que se observa em nível global é que a corrupção mata.⁷⁴⁸ No setor educacional, o direito à educação está em causa por conta da corrupção, violando o previsto no artigo 13 do PIDESC⁷⁴⁹.

⁷⁴⁴ *Ib.*, p. 28.

⁷⁴⁵ LISZT, Franz Von *apud* FIGUEIREDO DIAS, Jorge de; COSTA ANDRADE, Manual de criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p 66-67.

⁷⁴⁶ ONU. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Artigo 12 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental. §2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: 1. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças. 2. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente. 3. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças. 4. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

⁷⁴⁷ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro, 2018, p. 32.

⁷⁴⁸ *Eyes on 2030: holding power to account for the common good*: Corruption is a human rights issue. 17 march 2021. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/blog/eyes-on-2030-holding-power-to-account-for-the-common-good?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=weekly-19-03-2021#>. Acesso em 19.03.2021.

⁷⁴⁹ ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC). Artigo 13 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. §2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito: 1. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos. 2. A

Os direitos de liberdade podem ser minados pela corrupção, quando um preso tem de pagar algo aos guardas penitenciários para que lhe concedam um cobertor ou abrigo, afrontando o artigo 10, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)⁷⁵⁰. O tráfico humano, armas ou drogas pode contar com a facilitação de autoridades de fronteira que fazem “vista grossa”. A escravidão e a servidão afetam o artigo 8.º, da PIDCP.⁷⁵¹

A Observação geral n.º 14 do Comitê de Direitos Econômicos e Sociais divide a obrigação relacionada aos direitos humanos em 03 (três) categorias: facilitar (*fulfil [facilitate]*), outorgar (*fulfil [provide]*), promover (*fulfil [promote]*). As obrigações de facilitar e outorgar (cumprir) podem ser violadas em sentido estrito por condutas corruptas específicas praticadas por agentes estatais no exercício de suas funções burocráticas; a de promover estaria ligada a uma política geral anticorrupção de um Estado em seu conjunto., como pessoa jurídica internacional.

educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. 3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito. 4. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária. 5. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. 6. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções. 7. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

⁷⁵⁰ Organização dos Estados Americanos (OEA). Pacto Internacional de Direitos civis e políticos. Artigo 10 §1. Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana. a) As pessoas processadas deverão ser separadas, salvo em circunstâncias excepcionais, das pessoas condenadas e receber tratamento distinto, condizente com sua condição de pessoas não condenadas. b) As pessoas jovens processadas deverão ser separadas das adultas e julgadas o mais rápido possível. §2. O regime penitenciário consistirá em um tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e reabilitação moral dos prisioneiros. Os delinquentes juvenis deverão ser separados dos adultos e receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica.

⁷⁵¹ Organização das Nações Unidas. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Artigo 8º §1. Ninguém poderá ser submetido à escravidão; a escravidão e o tráfico de escravos, em todas as suas formas, ficam proibidos. §2. Ninguém poderá ser submetido à servidão. a) ninguém poderá ser obrigado a executar trabalhos forçados ou obrigatórios; b) a alínea "a" do presente parágrafo não poderá ser interpretada no sentido de proibir, nos países em que certos crimes sejam punidos com prisão e trabalhos forçados, o cumprimento de uma pena de trabalhos forçados, imposta por um tribunal competente; c) para os efeitos do presente parágrafo, não serão considerados "trabalhos forçados ou obrigatórios": 1. qualquer trabalho ou serviço, não previsto na alínea "b", normalmente exigido de um indivíduo que tenha sido encarcerado em cumprimento de decisão judicial ou que, tendo sido objeto de tal decisão, ache-se em liberdade condicional; 2. qualquer serviço de caráter militar e, nos países em que se admite a ...menção por motivo de consciência, qualquer serviço nacional que a lei venha a exigir daqueles que se oponham ao serviço militar por motivo de consciência; 3. qualquer serviço exigido em casos de emergência ou de calamidade que ameacem o bem-estar da comunidade; 4. qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais.

Se um agente público exclui o nome de uma pessoa de um projeto de habitação popular porque esta não lhe pagou suborno, está violando frontalmente a obrigação de cumprir estabelecida no artigo 11, do PIDESC.⁷⁵² Se um agente público impede uma pessoa de deixar o país injustificadamente porque esta não lhe pagou suborno, viola o artigo 12.2 do PIDCP⁷⁵³, dimensão positiva da obrigação de facilitar do Estado.⁷⁵⁴

Em nível macro, a ausência de medidas anticorrupção por parte do Estado qualificam-se como violações à obrigação de promoção de direitos humanos, principalmente se a corrupção é sistêmica. Há uma obrigação positiva, de promoção de direitos humanos, neste caso, qualificada como uma atuação voltada ao combate à corrupção, promovendo a proteção de direitos humanos. O descumprimento omissivo da obrigação, caracteriza a proteção deficiente do Estado nos três aspectos (facilitar, outorgar e promover). Essa função macro de proteção de direitos humanos está voltada às três funções de poder do Estado: o poder legislativo deve elaborar leis efetivas; poder executivo executar as leis e assumir medidas administrativas efetivas e o poder judicial deve comprometer-se com a efetividade dos processos envolvendo condutas de corrupção.⁷⁵⁵ Resta claro que essas obrigações são dirigidas aos vários segmentos dependentes de reformas, onde a corrupção atua como causa/efeito de violações a direitos humanos.

⁷⁵² ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC). Artigo 11 §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. §2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

⁷⁵³ Organização dos Estados Americanos. Pacto Internacional de Direitos civis e políticos. Artigo 12 §1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência. §2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. §3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto. §4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

⁷⁵⁴ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) *Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro*, 2018, p. 37.

⁷⁵⁵ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) *Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro*, 2018, p. 38-39.

Interessante saber se a violação a direitos humanos deve ser considerada empiricamente com base em condutas individualizadas praticadas contra vítimas de corrupção específicas ou na dimensão da falta de proteção estatal relacionada à falta de proteção dos direitos humanos do ponto de vista de normas objetivas. As condutas individuais de agentes públicos ou privados, além de violarem as normativas internacionais, concomitantemente, podem violar o direito interno, oportunidade que o próprio Estado deve investigar, processar e julgar os responsáveis. A partir da constatação de reiteração de condutas, seja por parte de privados, seja por parte dos próprios agentes públicos, no âmbito interno, sem que haja a devida responsabilização, por certo caberia uma sanção de ordem internacional por omissão violadora dos pactos internacionais. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, por exemplo, exige que o Estado investigue e processe de imediato tais incidentes.⁷⁵⁶

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), em seu capítulo II, exige que os Estados participantes adotem medidas preventivas que vão desde o estabelecimento de um sistema normativo anticorrupção e a estruturação do serviço público neste sentido, incluindo a elaboração de códigos de conduta para agentes públicos até as reformas em sistemas de aquisição de bens e serviços e a prevenção de lavagem de capitais. Essas são obrigações de prevenção, indicativos claros da convenção, mas praticamente impossível atribuir responsabilidade internacional a um Estado que omite o cumprimento de suas obrigações ou o faz de forma insuficiente.⁷⁵⁷

Há quem defenda que o aproveitamento econômico e a obtenção de recursos por intermédio da grande corrupção, em muitos casos, financia crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio. São situações previstas, em tese, no Estatuto de Roma, o mesmo que criou o Tribunal Penal Internacional, Corte que tem competência para julgar e condenar pessoas pela prática desses crimes. Poder-se-ia abrir espaço para a discussão das causas e efeitos econômicos, políticos e sociais da corrupção em muitos Estados, enquadrando tais situações como crimes contra a humanidade. O artigo 7.º, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional criminaliza quatro categorias de crimes: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão. O mesmo estatuto concede ao Tribunal Penal Internacional jurisdição

⁷⁵⁶ McCann y Otros vs. Reino Unido, núm. 18984/91;

⁷⁵⁷ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) *Impacto de la corrupción em los derechos humanos. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro*, 2018, p. 41-42.

universal para processar e julgar qualquer pessoa que cometa um crime internacional, desde que o Estado do autor do crime seja parte do Estatuto e os atos tenham sido cometidos após a entrada em vigor (01.07.2002). O princípio da complementariedade incide, ou seja, os crimes que o Estado anfitrião não deseja ou não pode exercer ativamente. Crimes contra a humanidade são previstos no artigo 7.º, § 3.º⁷⁵⁸, estabelecendo ao final, na alínea “k” uma fórmula aberta: “Outros atos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física”.

Para Bloom⁷⁵⁹, os crimes devem ser o resultado de um ataque. Ataque se define como a prática de qualquer ato proibido em conformidade com ou em prol de um Estado ou política organizacional e não se limita ao conflito armado ou à imposição de violência pelo Estado. Não um ato de violência aleatório, devendo ocorrer em grande escala e contra uma multiplicidade de vítimas ou como parte de um esquema político regular. Além disso, no *caput* do artigo 7º, os perpetradores de crimes devem ter um nível suficiente de conhecimento sobre o ataque.

Com fulcro na fórmula genérica mencionada acima, o efeito cumulativo de todas as disposições torna os perpetradores responsáveis pelas circunstâncias em que não se pretende provocar os elementos objetivos do crime, mas sabiam que as consequências ocorreriam no curso normal dos eventos, devendo ser intencionais, explicitamente pretendidas ou inferidas de seu efeito previsível. O dano deve ser de carácter semelhante aos crimes listados no artigo 7.º e gerar grande sofrimento ou grave lesão à saúde mental ou física da vítima. A lesão não precisa ser a consequência imediata do ato desumano e pode resultar de condutas gerais que causem dano coletivo à população.⁷⁶⁰ A grande corrupção atenderia, em tese, aos requisitos contextuais do

⁷⁵⁸ a) Homicídio; 5 b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência à força de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais do direito internacional; f) Tortura; g) Violação, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez à força, esterilização à força ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou colectividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de sexo, tal como definido no n.º 3, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis em direito internacional, relacionados com qualquer acto referido neste número ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k) Outros actos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física (Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf, Acesso em: 03.04.2021).

⁷⁵⁹ BLOOM, Bem. *Criminalizing Kleptocracy? The ICC As a Viable in the Fight Against Grand Corruption*. American University International Law Review: 29 Am. U. Int'l L. Ver. 627, 2014, p.

⁷⁶⁰ Bloom estuda o caso ocorrido na Nigéria, de Peter Odili, a demonstrar a necessidade de um processo do Tribunal Penal Internacional contra a grande corrupção. O governo nigeriano, desde a descoberta de petróleo na década de 1950, quando se revela um governo cleptocrata e um dos países mais corruptos do mundo, sofrendo de corrupção

artigo 7.º do Estatuto de Roma e pode, em tese, ser considerada como crime contra a humanidade, pois os impactos de uma corrupção generalizada trazem consequências nefastas à vida de muitos. Reste claro: se um agente público orquestrar intencionalmente a corrupção sistemática ele certamente terá consciência do contexto mais amplo de suas ações. Nesses termos, em uma situação de grande corrupção, estaria configurado o ato desumano e atentatório a uma variedade de direitos humanos, posto que a corrupção tem conexão direta com os indicadores de crise humanitária, pobreza, violência deterioração de infraestrutura essencial à saúde e educação e ao desenvolvimento humano. Assim, como princípio geral, em se verificando o impacto da grande corrupção, considerando-se os argumentos interpretativos mencionados, o Tribunal Penal Internacional poderia, casuisticamente, processar e julgar os casos de grande corrupção, desde que atendidos os requisitos do artigo 7.º, do Estatuto de Roma. Contudo, ainda há grande dificuldade de se reconhecer tal construção como norma imperativa *a priori* (*JUS COGENS*).

Noutra vertente, várias ações foram engendradas no âmbito da ONU desde 2015, visando à discussão e proposições dos objetivos do milênio, elaborando-se 17 objetivos e 169 metas globais e para os próximos 15 anos⁷⁶¹, os denominados objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)⁷⁶², sendo que 193 líderes de países se comprometeram a enfrentar os problemas mundiais assinando a Resolução 70/1, a agenda 2030, um verdadeiro plano de ações visando à erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental em escala global até 2030, intimamente relacionado à proteção de direitos humanos. Entre os vários objetivos relacionados diretamente à proteção de direitos humanos e visando ao desenvolvimento sustentável está o de número 16, intitulado *Paz, Justiça e Instituições Eficazes*, visando a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”. Saliente-se a meta 16.5: “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.⁷⁶³

sistêmica, incluindo roubo de fundos de pensão, perdas significativas diárias de petróleo devido a abastecimento ilegal, sistema eleitoral corrupto, déficit de *accountability* e um judiciário ineficaz.

⁷⁶¹ Agenda 2020: quais os esforços para promover o desenvolvimento sustentável? Disponível em: <Entenda a Agenda 2030 e como está o compromisso mundial pelo clima (politize.com.br)>. Acesso em: 03 abril 2021.

⁷⁶² *Sustainable development goals (SDG)*.

⁷⁶³ A meta 16.5.1, vem acompanhada dos seguintes indicadores: “16.5.1. proporção de pessoas que tenham pagado ou solicitados a pagar propina para um servidor público nos últimos 12 meses”; e “16.5.2. proporção de empresas que tenham pagado ou solicitados a pagar propina para um servidor público nos últimos 12 meses” Objetivo de desenvolvimento sustentável 16: paz, justiça e instituições eficazes. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>>. Acesso em: 03 abril 2021.

Em termos globais o plano de ação anticorrupção 2019-2021 consolida o empenho em prevenir e combater a corrupção e liderar pelo exemplo, endossando os princípios de prevenção da corrupção e garantia de integridade em empresas estatais e de prevenção e gestão de conflitos de interesse público, no intuito de que isso promova a transparência e integridade no setor público. Continua explorando a ligação existente entre a corrupção outros crimes econômicos e formas de combatê-los, inclusive por meio de cooperação no retorno de pessoas e bens apropriados ou adquiridos por meio da corrupção, de acordo com as obrigações e os sistemas jurídicos nacionais. Apela para a implementação efetiva por todos os países do G20 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incluindo a criminalização do suborno de funcionários públicos estrangeiros, observando o trabalho para possível adesão à Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.⁷⁶⁴

Esses compromissos assumidos pelo G20 devem ser consolidados nos sistemas jurídicos nacionais por meio de Tratados e Convenções Internacionais de combate à corrupção, interiorizando princípios e regras criadas para que padrões elevados de condutas e atividades oficiais facilitem a integridade governamental, crescimento econômico e segurança internacional.⁷⁶⁵ Não somente o G20, mas inúmeras iniciativas internacionais, jurídicas e extrajurídicas foram e estão em contínua elaboração, pois, enquanto as causas domésticas da corrupção são diversificadas, o papel da comunidade internacional deve ser incrementado, afinal a corrupção atravessa fronteiras. Por isso, os países deveriam considerar que as empresas transnacionais se sentem atraídas a investir em Estados que assegurem transparência interna, segurança e integridade de sistemas econômicos e jurídicos para suas transações comerciais.

A Transparência Internacional, por sua vez, no ano de 2021 lançou a estratégia “Fazer que o poder preste contas: uma estratégia global contra a corrupção 2021-2030”⁷⁶⁶, na expectativa de uma nova era de luta contra a corrupção, enfatizando a promoção da transparência, da prestação de contas e a integridade em todos os níveis e em todos os setores da sociedade, estratégias essas que devem aplicar-se com uma maior demanda popular. Uma observação

⁷⁶⁴ G20 *Anti-Corruption Working Group Action Plan 2019-2021 and Extract from G20 Leaders Communiqué*. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD\(2018\)10&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/WGB/RD(2018)10&docLanguage=En). Acesso em: 07 out 2021.

⁷⁶⁵ ZENKNER, Marcelo. 2019, p. 95.

⁷⁶⁶ *Hacer que el poder renda cuentas: una estrategia global contra la corrupción 2021-2030*. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/Strategy2030_Spanish_Brochure_web_final.pdf. Acesso em: 03.04.2021.

importante é a de que, diferentemente dos objetivos do milênio (ODM), a Agenda 2030 foi concebida em uma perspectiva integrativa, com um sistema interconectando todos os ODS, aliados ao GSDR (*Global Sustainable Development Report*) realizado de maneira periódica, mantendo o mundo engajado no processo de evolução dos ODS, visando à construção de sociedades de conhecimento e fortalecendo decisões políticas.⁷⁶⁷

Espera-se que um conjunto de ações elaborada por uma plêiade de organizações públicas e privadas possa contribuir eficazmente para a transformação social, política, econômica e a sensível diminuição da corrupção em termos globais, surtindo reflexos positivos no que diz respeito à proteção de direitos humanos. Com base nisso, pode-se concluir que a corrupção está na base das preocupações globais veiculadas em diversas Convenções (*hard law*) e protocolos internacionais (*soft law*), havendo o reconhecimento de que as patologias ligadas ao fenômeno, além de violarem vários princípios estruturantes dos países, afetam os direitos humanos.

O índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional de 2021, mensurando 180 países, enaltecia a relevância dos direitos humanos para a efetividade do controle da corrupção. Mostra-se um cenário anual de percepção subjetiva do mundo, nada alvissareiro, ainda mais após a passagem de quase dois anos de uma pandemia devastadora. Apesar de compromissos assumidos oficialmente, 131 países ficaram sem avanço significativo em relação ao combate à corrupção na última década. No ICP 2021, vinte e sete países alcançaram pontuações baixíssimas. Constata-se que a democracia e os direitos humanos se encontram sob ataque em todo o mundo.⁷⁶⁸

Cada vez mais, os direitos humanos e os freios e contrapesos estão comprometidos, não somente em países em que a corrupção é sistêmica e as instituições são fracas, mas também naqueles países denominados como democráticos.⁷⁶⁹ Poucos detêm o controle, os movimentos

⁷⁶⁷ COLGLAZIER, W. apud SANTOS, Niedja de Andrade e Silva Forte dos. *O princípio anticorrupção na base do constitucionalismo internacionalista global: a agenda 2030 da ONU como elemento indicador*. NUNES, César Augusto R et. Al (org.). Anais de artigos completos do IV CIDH Coimbra 2019 – volume 6. Jundiaí: Edições Brasil/Editora Fibra/Editora Brasília, 2020, p. 42.

⁷⁶⁸ Índice de Percepção da Corrupção 2021. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>>. Acesso em: 31 jan 2022.

⁷⁶⁹ Ib. p. 08. Conforme a Transparência Internacional, desde a repressão de apoiadores da oposição na Bielorrússia, até o fechamento de veículos de mídia e de organizações da sociedade civil na Nicarágua, passando pela violência letal contra manifestantes no Sudão e pelo assassinato de defensores dos direitos humanos nas Filipinas, os direitos humanos e a democracia estão sob ataque. Desde 2012, 90% dos países estão estagnados ou tiveram queda na pontuação relativa às liberdades civis.

sociais são travados, não havendo compromisso com a prestação de contas ou *accountability*. A corrupção, nessa via, possibilita uma série de violações de direitos humanos e à medida que os direitos e liberdades vão se erodindo, a democracia entra em declínio, dando lugar ao autoritarismo, com maiores níveis de corrupção. Como já foi abordado, a corrupção enfraquece a habilidade dos governos de garantir direitos humanos, afetando o fornecimento de serviços públicos, a aplicação da justiça e a garantia de segurança a todos. A grande corrupção cometida por agentes públicos de alto escalão combina esquemas transnacionais de desvios maciços de verbas públicas com graves violações de direitos humanos.⁷⁷⁰

Em contrapartida, é perceptível o cenário atual do chamado constitucionalismo global, em que se reconhecem direitos constitucionais internacionais e o conteúdo jurídico-constitucional nos pactos e convenções sobre Direitos Humanos.⁷⁷¹ Os pactos internacionais sobre Direitos Humanos e as convenções anticorrupção devem ser interpretadas à luz desse constitucionalismo global, servindo de verdadeiro arcabouço jurídico de uma Constituição global, conferindo a todos os indivíduos a condição de sujeito internacional de direitos humanos.⁷⁷² A partir do momento em que esses pactos passam a figurar nos ordenamentos internos dos Estados que os ratificam, qualquer norma interna ou externa disforme deve ser considerada inconvenção ou inconstitucional.

Os países devem preservar os pilares democráticos e o respeito aos direitos humanos para que o combate à corrupção seja efetivo. A corrupção enfraquece a capacidade dos governos de assegurar os direitos humanos de seus cidadãos, pois afeta o fornecimento de serviços públicos, aplicação da justiça social e o gozo dos direitos fundamentais.

Os direitos humanos não podem ser considerados apenas algo *cool* de ser ter na luta contra a corrupção.⁷⁷³ Os maiores níveis de corrupção, nas medições do IPC 2021, possuem forte conexão com a violação das liberdades civis e, juntamente com a impunidade faz com que se torne extremamente difícil exigir justiça. Em 2020 ocorreram 331 homicídios de defensores de

⁷⁷⁰ Id., ib.

⁷⁷¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Brancos e interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, 2006, p. 284-285.

⁷⁷² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Brancos e interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional, 2006, p. 288.

⁷⁷³ Índice de Percepção da Corrupção 2021, p. 09. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>>. Acesso em: 31 jan 2022.

direitos humanos ocorridos em países com altos níveis de corrupção no poder público, com pontuações abaixo dos 45 pontos. Destes, 20 casos envolviam defensores de direitos humanos que focavam as suas atividades em matéria anticorrupção.⁷⁷⁴ Delia Ferreira Rubio declara que “[...] o autoritarismo faz com que os esforços anticorrupção se tornem dependentes dos caprichos de uma elite”.⁷⁷⁵ O que se apercebe é que a defesa de direitos humanos é crucial para combater a corrupção. Os países que violam as liberdades civis tendem a obter pontuações menores no IPC. É patente, portanto, que não se pode enxergar a agenda global anticorrupção separada da defesa pelos direitos humanos em um sentido transnacional.

A corrupção, em particular a partir da década de 1980, passa a figurar como uma das preocupações globais embalada por seus efeitos econômicos. Constata-se que é causa de desigualdade social e econômica, mina as instituições democráticas e o Estado de Direito, prejudica o comércio transnacional. No limite, há quem declare que as condutas corruptas ou corruptivas praticadas por autoridades administrativas e políticas em conluio com os privados deveriam ser qualificadas como crimes internacionais, condutas a serem levadas à apreciação do Tribunal Penal Internacional, em casos em que, pela sua maior gravidade, mereçam essa classificação.

Esse constitucionalismo global, diante do quadro atual, faz com que Pactos e Convenções internacionais anticorrupção, a partir de um diálogo de fontes, sejam reconhecidos como documentos internacionais de Direitos Humanos, pois suas diretivas visam a extirpar ou a controlar a corrupção em termos planetários, sendo forçoso o reconhecimento de um princípio anticorrupção na ordem internacional de natureza multifuncional.

A corrupção deve ser tratada como um problema de direitos humanos. Como já abordado, a corrupção é o mote para efeitos nefastos no campo econômico e social, além das evidentes consequências de ordem política e jurídica. Assegurar direitos humanos é uma das melhores formas de combate preventivo à corrupção. O tema está no âmago do constitucionalismo moderno, multinível, implicando em que as Constituições, Convenções e Tratados sobre direitos humanos sejam interpretados e aplicados à luz do princípio anticorrupção.

⁷⁷⁴ Disponível em: <Frontline Defenders (2020). Global Analysis 2020. Disponível em: www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid_global_analysis_2020.pdf>. Acesso em: 02 fev 2022.

⁷⁷⁵ Índice de Percepção da Corrupção 2021, p. 08. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2021>>. Acesso em: 31 jan 2022.

Essa acepção permite que os sistemas de justiça e os seus atores se coloquem a serviço da luta contra a corrupção.

2 Principais Convenções Anticorrupção ratificadas pelo Brasil

O Brasil adota como princípio norteador do Estado nas relações internacionais a prevalência dos direitos humanos (artigo 4º, inciso II). O país passou a fazer parte dos principais instrumentos de proteção de direitos humanos com a ratificação da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher em 01 de fevereiro de 1984. Outro importante marco foi a aceitação da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para todos os casos de interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Pacto de San Jose da Costa Rica, 1969) para fatos ocorridos a partir do aceite.⁷⁷⁶ Atualmente o Brasil é parte de quase todos os tratados de proteção dos direitos humanos nos âmbitos global (ONU) e regional (OEA), inclusive os instrumentos internacionais anticorrupção. Isso devido à adoção pela Constituição brasileira, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III) do princípio da dignidade da pessoa humana.

Além de ratificar os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, ratificou também os principais tratados e convenções internacionais anticorrupção:

Quadro 3 - Documentos internacionais anticorrupção ratificados pelo Brasil

Tratado ou convenção	Internalização
Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica, 1969)	O Decreto Legislativo nº 89, de e de dezembro de 1998. A Convenção foi ratificada em 25 de fevereiro de 1992. Em 08 de novembro de 2002, o Poder Executivo brasileiro promulgou por meio do Decreto nº 4463/2002, a declaração de reconhecimento da competência obrigatória da Corte IDH, sob reserva de

⁷⁷⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 02. O Decreto Legislativo nº 89, de e de dezembro de 1998. A Convenção foi ratificada em 25 de fevereiro de 1992. Em 08 de novembro de 2002, o Poder Executivo brasileiro promulgou por meio do Decreto nº 4463/2002, a declaração de reconhecimento da competência obrigatória da Corte IDH, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o artigo 62, da Convenção.

	reciprocidade, em consonância com o artigo 62, da Convenção.
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (<i>United Nations Convention Against Corruption - UNCAC</i>) – Convenção de Mérida, por meio da Resolução 58/4, de 31 de outubro de 2003	Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Entrou em vigor: 14 de dezembro de 2005.
Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais <i>da OCDE</i> . firmada em 17 de dezembro de 1997 pelos Estados membros, juntamente à Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e República Eslovaca, tendo entrado em vigor no ano de 1999.	No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº. 3.678, de 30 de novembro de 2000.
Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996	Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Entrou em vigor: 03 de junho de 1997
<i>Convenção contra o Crime Organizado Transnacional</i> (Convenção de Palermo) foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU, em 15 de novembro de 2000, entrando em vigor no dia 29 de setembro de 2003	Decreto Presidencial nº 5015, de 12.03.2004

Fonte: autoria própria com base em BRASIL (1996), BRASIL (2000), BRASIL (2002), BRASIL (2003), BRASIL (2004)

Ao ratificar e fazer ingressar no ordenamento jurídico interno⁷⁷⁷, o Brasil as valida juridicamente como premissas normativas a nortear o futuro com efeitos irradiantes em todas as searas, inspirando reformas e estabelecimento de políticas públicas nas dimensões jurídica, administrativa e legislativa.

Compromete-se a interpretar o ordenamento jurídico como um todo fulcrado no princípio anticorrupção para alcançar as finalidades da República, entre elas, uma sociedade livre, justa e solidária.

⁷⁷⁷ No Brasil, para que os tratados e convenções internacionais adquiram força normativa, deve-se observar o que estabelece o artigo 5.º, § 2º, da Constituição brasileira: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Depois de ratificado o documento internacional, no plano do direito interno, deverá ser promulgado o decreto do Presidente da República, com publicação oficial de seu texto, ocasião em que passará a valer no patamar mínimo, como lei ordinária, revogando, inclusive leis anteriores e não podendo ser revogado por leis posteriores. Adicionalmente, os tratados e convenções internacionais celebrados pelo Brasil deverão sempre observar o conteúdo material da Constituição brasileira, de forma que se tal instrumento internacional ao transgredir formal ou materialmente, nenhum efeito ou valor jurídico lhe será atribuído.

3 Direito humano a um ambiente livre da corrupção

O Tratado de Nice, que alterou o Tratado da União Europeia, em 2000⁷⁷⁸ estatui o direito à boa administração, que pode ser elaborado em termos brasileiros como norma implícita (princípios e regras) de eficácia imediata no sistema brasileiro, impelindo o controle, sem sentido amplo, para o controle da discricionariedade fora ou além dos limites.⁷⁷⁹

O Estado Democrático tem o compromisso de facilitar e prover acesso ao direito fundamental à boa administração por meio da eficiência, efetividade de direitos e garantias, bem como uma administração sustentável.

Nas palavras de Freitas, cuida-se de um

[...] 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.⁷⁸⁰

Engloba a administração transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade, preventiva, precavida, eficaz e avaliada segundo um horizonte de prolongada duração.⁷⁸¹ Abrange aspectos estruturais e de organização, exigências pessoais tanto de agentes políticos quanto de agentes públicos na seara administrativa, com envolvimento direto na organização estatal.⁷⁸²

⁷⁷⁸ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 19.10.2021. 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 afete 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 em uma das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

⁷⁷⁹ FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 13.

⁷⁸⁰ *Ib.*, p. 21.

⁷⁸¹ *Ib.*, p. 21-23.

⁷⁸² FARRERES, Germán Fernández. *Los códigos de buen Gobierno de las administraciones públicas*. Revista Fórum Administrativo – Direito Público – FA. 1no 1, n. 1, mar. 2001. Belo Horizonte: Fórum, 2001, p. 20.

No âmbito europeu surgiu a preocupação em explicitar um comportamento eticamente aceitável, editando-se o Código dos Comissários; o Código dos Serviços e o Código dos Funcionários, este o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Este foi aprovado em 2001 pelo Parlamento Europeu a ser aplicado pelos órgãos e instituições da União Europeia, regulando a conduta administrativa, pressuposto indeclinável da conduta ética.⁷⁸³ A Declaração do Milênio das Nações Unidas, aprovada na Cimeira do Milênio – de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque, especificou várias aspirações para as relações internacionais no século XXI. Foram estabelecidos objetivos a serem buscados pelas nações, entre elas: “direitos humanos, democracia e boa governança”. Sugere reformas administrativas para a melhoria de serviços públicos, com planejamento integrado que proporcione participação dos cidadãos nas decisões e desenvolvimento de uma estrutura descentralizada, ação transparente, prestação de contas e efetivo combate à corrupção.⁷⁸⁴ Merece referência, ainda, o Livro Branco sobre a Governança Europeia, publicada em 2001, que estabeleceu ideais de governança e de bom governo, influenciando procedimentos a serem adotados nas nações pertencentes à União Europeia.⁷⁸⁵

Reconhece-se que esse aprimoramento das discussões do papel da própria atividade administrativa na efetivação dos direitos fundamentais acabou por levar ao reconhecimento de um direito à boa administração (*good governance*). A esse direito corresponde o dever de a administração observar, além das regras, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais não somente no que diz com a solução de problemas metódicos, mas também porque permite “respirar, legitimar, enraizar e caminhar o próprio sistema”, “[...] para a concretização, densificação e realização prática (política, administrativa, judicial) das mensagens normativas da Constituição”.⁷⁸⁶

Mesmo não havendo reconhecimento expresso desse direito fundamental, não se pode deixar de anotar que o valor de uma boa administração, dinâmica e interdisciplinar que é, não pode ser tido como um conceito estanque, pois não cabe ao direito ambicionar definir todos os significados do conceito, como por exemplo definir o que seria eficiência, devendo dialogar com as demais áreas do conhecimento envolvidas no desenvolvimento e consolidação de uma boa administração.

⁷⁸³ MILESKI, Helio Saul. O Estado contemporâneo e a corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 151.

⁷⁸⁴ *Ib.*, p. 163.

⁷⁸⁵ *Ib.* p. 168.

⁷⁸⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1163.

Assinale-se a responsabilidade política outorgada aos agentes públicos no sentido de que há um dever de moralidade e legalidade a ser desincumbido pelo agente público, aliado aos demais valores expressos em princípios, que também funcionam como verdadeiros limites à atuação e promoção de um governo honesto, tendo como consectário lógico a proteção do patrimônio econômico, administrativo, artístico, ambiental ou histórico da comunidade. Assim, reconhece-se que todo cidadão tem direito subjetivo ao governo honesto e probo⁷⁸⁷, subjacente aos fundamentos da República, em especial, o da dignidade da pessoa humana.

No caso brasileiro, o constituinte erigiu alguns princípios ao patamar de verdadeiros mandados constitucionais anticorrupção *stricto sensu*⁷⁸⁸, atributos da probidade, inimigos da imoralidade, da ineficiência e da corrupção, não bastando a observância apenas ao princípio da legalidade. É o reconhecimento de que aos atributos de agentes políticos correspondem deveres coletivos da comunidade, devendo dispensar tratamento isonômico aos cidadãos como fonte mais abstrata dos direitos políticos, decorrentes do princípio da dignidade.⁷⁸⁹ Tanto é que a lesão ou eminência de lesão ao patrimônio público autoriza o próprio cidadão a promover a ação popular, com o objetivo de anular atos lesivos, por isso se pode afirmar que, cada cidadão possui uma fração desse direito à boa gestão da coisa pública.⁷⁹⁰

Se há um poder-dever da Administração Pública em concretizar direitos fundamentais⁷⁹¹, inclusive os direitos econômicos e sociais e, considerando que a má gestão, improbidade e corrupção estão conexos com a não efetivação desses direitos, como já abordado neste trabalho, inegavelmente, há um direito, ainda não positivado, de se viver em uma sociedade livre de corrupção, mesmo que a eliminação da corrupção seja utópica. A corrupção é ínsita à

⁷⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, *habeas data*, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 127.

⁷⁸⁸ Na dicção de PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade administrativa no STF e STJ. Leme/SP: Mizuno, 2021, p. 34.

⁷⁸⁹ DWORKIN, Ronald. A raposa e o porco-espinho. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 502.

⁷⁹⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 169.

⁷⁹¹ Considerando-se, com base na Constituição brasileira, direitos fundamentais como aqueles previstos desde o artigo 1º até o 17º em um rol não exaustivo, mas comportando outros previstos em todo corpo da Constituição e nos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos (mesmo que consideradas como normas supralegais).

natureza humana e, portanto, nenhum direito fundamental poderia impedir a sua ocorrência.⁷⁹² Em razão disso, há quem advogue que a corrupção seria um mal necessário a engraxar as engrenagens burocráticas e administrativas na busca de eficiência e celeridade, imortalizado na expressão “jeitinho brasileiro”, como subterfúgio às exigências formais a fim de contornar uma regra ou obstáculo oposto pela burocracia estatal, normas sociais ou da própria Constituição.⁷⁹³

Para Wanis, a influência dos princípios republicano, democrático, da solidariedade coletiva e o da dignidade da pessoa humana faz com que os indivíduos sejam corresponsáveis pela proteção da *res publica* ao que corresponde o dever evitação e denúncia relacionados à proteção do patrimônio público, “[...] cuja manifestação mais eloquente é a corrupção”.⁷⁹⁴ Com esteio em uma perspectiva evolutiva dos documentos internacionais de tutela de direitos humanos⁷⁹⁵, defende que o patrimônio público e a moralidade administrativa são objeto de proteção das declarações de direitos sociais (direitos humanos), quanto das Constituições (direitos fundamentais).

O direito fundamental a uma administração proba e honesta emerge do próprio texto constitucional. O Ministro Celso de Mello, expressou a indignação com o que se desvendou na Ação Penal Originária nº 470, do Supremo Tribunal Federal, em sua fundamentação de voto, mesmo que não seja a *ratio decidendi*. Afirmou que o cidadão “tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis”, emendando: “O direito ao governo honesto – nunca é demasiado reconhecê-lo – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania”.⁷⁹⁶

Não somente como *something said in passing*, argumenta pela existência de um direito constitucional a uma administração estatal íntegra e proba.

⁷⁹² Para alguns a corrupção é ínsita à natureza humana e, portanto, nenhum direito fundamental poderia impedir a sua ocorrência. Vide KANT. Immanuel. *A religião nos limites da simples razão*. Trad. Artur Morão. Coleção Textos Clássicos de Filosofia. Universidade da Beira Interior: Covilhã, 2008, p. 65.

⁷⁹³ ZENKNER, Marcelo. Op. Cit. p. 67, 88.

⁷⁹⁴ WANIS, Rodrigo Otávio Mazzeiro. *A defesa da sociedade contra atos de improbidade administrativa: na; análise crítica, desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 31.

⁷⁹⁵ Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789; Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996); Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003).

⁷⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação penal 470 Minas Gerais. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf STF.>, Acesso em: 15.07.2015.

3.1 Direito fundamental anticorrupção sob a ótica internacional

Sob a ótica do direito internacional, ao idealizar uma verdadeira teoria sobre o direito humano a viver em ambiente livre de corrupção, Murray e Spalding afirmam que governos e organismos internacionais têm amplamente adotado princípios, regras e ferramentas para combater a corrupção, tanto doméstica quanto transnacional. Mesmo com a arquitetura anticorrupção doméstica e internacionalmente engendrada, os governos e organismos não têm sido eficazes na punição, indução de mudanças voluntárias na sociedade, na iniciativa privada e nas estruturas oficiais, como também na proteção das vítimas da corrupção. Assim, defendem que o direito de estar livre da corrupção encontra apoio na teoria dos direitos fundamentais de Locke, nas tradições intelectuais transculturais, mencionando o confucionismo chinês e a jurisprudência islâmica que o considera como primeiro princípio de boa governança.⁷⁹⁷

Entre argumentos para que a corrupção seja guindada ao *status* de violação a direitos humanos⁷⁹⁸, destaque-se

⁷⁹⁷ MURRAY Matthew; SPALDING, Andrew. *Freedom from official corruption as a human right: Governance Studies at brookings*. January 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf>. Acesso em: 20.10.2021.

⁷⁹⁸ Id., Ib. Mesmo que a grande maioria dos países concorde que a corrupção é um mal e represente violações ao interesse público, a corrupção ainda não foi elevada ao *status* de violação a direitos humanos, o que seria desejável para uma mudança de foco e forma de como a corrupção é entendida e tratada. Em primeiro lugar, os direitos humanos criam raízes na filosofia e na teoria jurídica, transcendendo as circunstâncias políticas, econômicas e culturais frequentemente usadas para justificar e racionalizar má conduta. Existem diferentes escolas de pensamento filosófico sobre como um direito humano é formado e chega a ser comumente entendido como um direito inalienável e fundamental ao qual uma pessoa tem direito inerente. De acordo com a lei da natureza de John Locke o ser humano deve ser livre da corrupção. A globalização torna viável codificar essa liberdade tanto como um bem público quanto como um produto do consenso da sociedade. Os governos nacionais e organismos internacionais podem legitimamente estabelecer uma regra universal em troca para segurança e benefícios econômicos. Além disso, como o ato de coragem de Mohamed Bouazizi ilustra, um direito humano de estar livre da extorsão governamental é uma expressão vital da vontade humana e da capacidade de liberdade. Em segundo lugar, considerar a corrupção uma violação de direitos confere às leis internacionais e domésticas maior peso normativo, aumentando sua importância nas políticas públicas. Violações de direitos há muito tempo têm merecido maior relevo e mais prioridade de aplicação, do que outros ilícitos ou mesmo crimes. Violações de direitos são “mais resistentes aos *trade-offs*” ou, como o proeminente e famoso filósofo jurídico Ronald Dworkin disse, os direitos fundamentais são “trunfos”. Terceiro, reconhecer um direito humano universal de ser livre da corrupção efetivamente contraria uma das teses mais ouvidas nas iniciativas internacionais de combate à corrupção: que a corrupção é cultural. Um direito humano por definição é “um direito moral universal, algo que todas as [pessoas], em todos os lugares, em todos os momentos, deveriam ter, algo do qual ninguém pode ser privado sem uma grave afronta à justiça, algo que é devido a todo ser humano simplesmente porque ele é humano.” Os direitos existem independentemente de qualquer governo em particular, conjunto de práticas culturais contemporâneos, ou mesmo o reconhecimento da opinião pública prevalecente. Quarto, o principal objetivo das convenções internacionais anticorrupção é preventivo - criar padrões mais elevados de conduta oficial que facilite a boa governança, o crescimento econômico e a segurança nacional. Da mesma forma, os instrumentos jurídicos que estabelecem os direitos humanos foram ampliados para incluir o direito de gozar da posse de uma propriedade e para garantir

[...] considerar a corrupção uma violação de direitos confere às leis internacionais e domésticas maior peso normativo, aumentando sua importância nas políticas públicas. Violações de direitos há muito tempo têm merecido maior relevo e mais prioridade de aplicação, do que outros ilícitos ou mesmo crimes. Violações de direitos são “mais resistentes aos *trade-offs*” ou, como o proeminente e famoso filósofo jurídico Ronald Dworkin disse, os direitos fundamentais são “trunfos”.

A equiparação faria com que as normas anticorrupção ocupassem relevante espaço frente a outras, pois quando os direitos humanos são violados, a comunidade internacional se vê obrigada a agir. A grande maioria de países ratificou as convenções contra a corrupção, adotando, igualmente, legislação que trata sobre a corrupção. Essa equiparação faz com que as normas internacionais anticorrupção alcancem patamar mais elevado no que tange à pirâmide das fontes, sobrelevando-se em relação a outras normas, fazendo com que todo o arcabouço jurídico e o sistema anticorrupção se torne harmonioso e efetivo. Ao não se considerar a corrupção como violação de direitos humanos, os regramentos, mesmo no âmbito interno, apresentam baixa efetividade o que gera a impunidade de corruptos e corruptores.⁷⁹⁹

Murray e Spalding também argumentam que, como mais um dos efeitos da equiparação, cairia por terra a justificativa de que algumas culturas são mais corruptas do que outras o que resultaria na implementação de iniciativas de combate à corrupção, pois boa governança e instituições fortes são direitos humanos coletivos e universais, independente de cor, raça, credo, nacionalidade, etnia, idioma.⁸⁰⁰ Argumentam também que seria impossível tratar de outros direitos humanos, como os sociais, por exemplo, saúde e educação, sem o reconhecimento ao direito humano a um ambiente livre de corrupção. Mesmo com o crescimento dos esforços anticorrupção, ainda há falta de vontade política em avançar nas reformas e inovações necessárias.

O direito em ser livre da corrupção teria um papel crucial para a defesa e aplicação de outros direitos humanos, vez que em um quadro de corrupção endêmica, todas as dimensões da vida são permeadas pela corrupção. Exemplificando: obter educação pública, carteira de motorista, abrir uma empresa, pagar impostos (excesso de exação). A Declaração Universal de Direitos Humanos dispõe em seu artigo 21 que “todos têm o direito de acesso, em condições de

educação e saúde. Mas, como o direito internacional pode promover as condições necessárias para defender a boa governança e proteger os direitos humanos acordados? Bem, todas essas convenções sugerem que a prevenção da corrupção é uma pré-condição essencial para cumprir esses objetivos (tradução livre).

⁷⁹⁹ ZENKNER, Marcelo. Op cit. p. 89.

⁸⁰⁰ MURRAY Matthew; SPALDING, Andrew. *Freedom from official corruption as a human right: Governance Studies at brookings*. January 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf>. Acesso em: 20.10.2021.

igualdade, às funções públicas do seu país”.⁸⁰¹ A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos declara que todo cidadão “tem direito de acesso aos bens e serviços em estrita igualdade de todas as pessoas perante a lei”.⁸⁰²

Considerar o direito a um ambiente livre de corrupção como um direito humano atribui-lhe maior estatura e peso, devendo ser realizado na melhor e maior medida possível. Nas situações em que seja invocado pode ser considerado como um comando *prima facie*, a exemplo dos princípios, visando à ponderação, dimensionamento e sopesamento casuístico em relação a outros direitos fundamentais.

Além disso, o direito humano à liberdade da corrupção ajudaria aos governos a cumprirem leis anticorrupção, proteger os cidadãos da extorsão, podendo-se utilizar todas as ferramentas para exigir transparência e honestidade do governo.⁸⁰³

O primeiro a enxergar o direito autônomo a um ambiente livre de corrupção, como decorrência de vulnerações de outros direitos foi Kofele-Kale, argumentando que, mormente em países em desenvolvimento, a corrupção representa graves prejuízos para população e sua riqueza, causando sérias dificuldades para o gozo de inúmeros direitos humanos. Kofele-Kale defende que um Estado corrupto cria um círculo vicioso no qual o Estado perde rapidamente sua autoridade e capacidade de governar para o bem comum. Permite que críticos sejam silenciados, a justiça seja subvertida e que as violações de direitos humanos fiquem impunes. A corrupção representa uma ameaça concreta para a liberdade e aos direitos humanos mais básicos e os contratos sociais e econômicos tornam-se imprevisíveis. Não é nenhuma surpresa que nos países que estão em alta no índice de percepção de corrupção da Transparência Internacional, o respeito aos direitos humanos é mínimo.⁸⁰⁴

A probidade é um dos atributos do direito fundamental a uma boa administração. É consabido que a corrupção acarreta custos sociais, retirando-se dinheiros do Estado a serem

⁸⁰¹ Declaração Universal de Direitos Humanos. Artigo 21. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 21 out 2021.

⁸⁰² A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, artigo 13. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf>. Acesso em: 21 out 2021.

⁸⁰³ MURRAY Matthew; SPALDING, Andrew. *Freedom from official corruption as a human right*: Governance Studies at brookings. January 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf>. Acesso em: 20 out 2021.

⁸⁰⁴ KOFELE-KALE, Ndiva. *The Right to a Corruption-Free Society as an individual and Collective Human Right*: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law, Vol. 34, No. 1, The International Lawyer, pp. 149-178 (Spring 2000).

investidos em políticas públicas para a realização de direitos sociais econômicos e culturais, havendo uma relação simbiótica entre corrupção e a violação de direitos humanos relacionados à educação, saúde, meio ambiente natural e artificial e outros a gravitar ao redor do princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, a tutela internacional da probidade no Estado de Direito é essencial para assegurar os meios necessários para o exercício de direitos fundamentais, aqui referindo-se aos direitos humanos positivados ou albergados no âmbito interno.

Ramos considera que a tutela internacional anticorrupção visa à proteção da probidade e honestidade inserindo-se no rol dos direitos humanos internacionalmente protegidos como o direito à uma administração proba ou o chamado *good governance*”.⁸⁰⁵

Assim, em caráter vinculante⁸⁰⁶, a probidade administrativa é um bem jurídico a ser tutelado constitucionalmente correspondendo a um interesse difuso da sociedade, integrante do direito humano à boa administração que decorre de direitos fundamentais formalmente reconhecidos, do regime e dos princípios adotados pela Constituição, revestindo-se da mesma força normativa dos direitos fundamentais pertencentes ao catálogo expresso da Constituição.

Pode-se afirmar que A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, sob um enfoque positivista, não apresenta força jurídica e não é vinculante. O seu processo de juridicização foi concluído em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais distintos: o PIDCP, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o PIDESC, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais passaram a incorporar direitos previstos na Declaração.⁸⁰⁷

Já se discorreu sobre vários dispositivos desses pactos que são violados como verdadeiras patologias decorrentes da corrupção, lembrando-se que tais Pactos foram ratificados pelo Brasil, bem como pela maioria dos países. É nítida, portanto, a crescente internacionalização do direito e a aparição em conjunto de diversas fontes supranacionais. Observa-se a ocorrência de vasos comunicantes de normas protetoras *pro homine* a garantir sempre a aplicação da norma mais protetora. Os Tratados de direitos humanos possuem força

⁸⁰⁵ RAMOS, André de Carvalho. *O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). *Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 10.

⁸⁰⁶ SANTOS, Roberto Lima. *Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção*. Disponível em <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em: 20.10.2021.

⁸⁰⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e do direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 152.

normativa a ser observada pelos poderes dos países ratificantes.⁸⁰⁸ A esses tratados se juntam os demais instrumentos internacionais anticorrupção, formando a estrutura normativa global de proteção internacional dos direitos humanos.⁸⁰⁹

O regime transnacional anticorrupção legitima o sistema normativo interno de cada país ratificante, sendo ferramenta imprescindível para a ampliação de direitos fundamentais e sua efetividade, assumindo as características dos direitos humanos clássicos⁸¹⁰, impedindo-se, inclusive o seu retrocesso.⁸¹¹

3.2 Direito fundamental anticorrupção sob as perspectivas objetiva e subjetiva

Há uma face objetiva desse direito fundamental irradiada de seu conteúdo econômico a projetar a importância da estrutura patrimonial para a consecução de seus objetivos sociais, em especial a concretização dos demais direitos fundamentais a ele coligados. Representa uma ordem de valores que se espalha por todo o ordenamento jurídico, contendo valorações de ordem objetiva que servem para direcionar as atividades dos órgãos judiciários, legislativos e executivos, bem como do Ministério Público.

Neste diapasão, o direito fundamental anticorrupção limita o poder estatal e lhe fornece uma diretiva de atuação, pois representa um dos bens jurídicos mais importantes para a sociedade, valor basilar do sistema jurídico.

Sua face subjetiva está ligada à titularidade ligada ao interesse público primário (interesses de concretização de direitos formalmente e materialmente fundamentais. Ou seja, direito difuso por excelência. A moralidade, por si, ligada à probidade, tem sua estruturação nos estudos de Hauriou, a respeito da jurisprudência da França, cujo desenvolvimento se deu no ápice do positivismo jurídico, importante para que os mecanismos de limitação do poder não se reduzissem a meros preceitos normativos.⁸¹² Hauriou, citado por Garcia e Alves, captou e

⁸⁰⁸ MAZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 106.

⁸⁰⁹ Expressão usada por PIVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 151.

⁸¹⁰ Universalidade, indivisibilidade, indisponibilidade, inalienabilidade, historicidade.

⁸¹¹ PINHEIRO, Igor Pereira. *Ob. Cit.*, p. 32.

⁸¹² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. p. 184.

desenvolveu a ideia de que o Estado não possui um fim interno, mas sim externo, e se trata de um instrumento de realização do interesse público. Em verdade, as práticas de inobservância ao princípio da legalidade, importarão em imoralidade, mesmo que entre as expressões não haja sinonímia. A moralidade apresenta uma relação de contingência em relação ao princípio da juridicidade, abrangendo regras e princípios a nortear a atividade estatal. Ademais, a moral administrativa toma como estândares os valores subjacentes à atividade estatal. Violado o princípio da moralidade, ao mesmo tempo, viola-se o princípio da juridicidade, reforçando esse parâmetro, inclusive no que diz respeito à distinção em relação aos conceitos de corrupção *lato sensu*, sem sempre identificáveis com atos de improbidade, previstos na legislação.⁸¹³

Deflue, portanto, que a proteção à moralidade administrativa, decorrente de uma democracia mais densificada, maximizando o princípio republicano em harmonia com o Estado de Direito, o que torna imperativa a observação de valores expressos em princípios e regras indissociáveis tanto da atividade política quanto administrativa. Afinal, nesse ambiente, o princípio da legalidade (incluindo a constitucionalidade), exige a adequação do ato à lei (constituição), enquanto o da moralidade obriga a que a motivação, o objetivo e a finalidade do agente público estejam em harmonia com o dever de bem administrar o que importa em afirmar que o dever de administrar está atrelado à realização da *mens legis* em conjunto com outros princípios e cláusulas anticorrupção previstos expressamente ou implicitamente (aqui considerada a ordem anticorrupção internacional) na Constituição.

Há de se reconhecer, ainda, que existem deveres públicos positivos e negativos expressos ou implícitos em universo de normas internacionais, valores, regras e princípios a proteger um bem jurídico coletivo de probidade administrativa, comum às Administrações Públicas democráticas.⁸¹⁴

As dimensões abrangidas pelos deveres de probidade tornam incontestes a atribuição à coletividade de um direito fundamental ao governo probado, cujas eficácias (horizontal e vertical) são oponíveis ao Estado⁸¹⁵, fazendo com que seus representantes, poderes, bem como o Ministério Público, o cumpram.

⁸¹³ *Ib.*, p. 190.

⁸¹⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa* [livro eletrônico]: má gestão pública; corrupção, ineficiência. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, RB-4.1.

⁸¹⁵ PARISE, Elaine Martins. *Direito fundamental ao governo probado: a transparência dos atos administrativos e a efetiva participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 147.

Há uma disseminada prática internacional anticorrupção e instrumentos internacionais a comprovar a preocupação com o fenômeno corruptivo e boa administração a colocar em causa os valores mais elevados da comunidade internacional.⁸¹⁶ A normativa internacional vai impactar o ordenamento jurídico brasileiro de uma maneira peculiar, pois as convenções internacionais anticorrupção, devem ser compreendidas como Direito Internacional dos Direitos Humanos, logo, como instrumentos internacionais de direitos humanos. Isso porque, no caso brasileiro, há uma abertura material do catálogo de direitos fundamentais na Constituição, prevista no artigo 5º, § 2º, a exercer uma função hermenêutica que torna capaz a incorporação de direitos fundamentais implícitos a serem deduzidos de tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil faz parte, via ato interpretativo tomando-se em consideração os direitos constantes do catálogo, o regime e os princípios fundamentais da Constituição.⁸¹⁷

O Estado Constitucional, na fase pós-positivista, tem como característica marcante a pluralidade e a comunicatividade de fontes normativas que se faz presente tanto no contexto internacional quanto interno, tornando-se maior e proeminente quando em ambos os contextos se conjugam em benefício da salvaguarda dos direitos da pessoa humana. Cuida-se de uma norma geral inclusiva, impondo-se até mesmo uma interpretação em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Neste aspecto, calha a expressão cunhada por Carvalho Netto: “a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais”.⁸¹⁸ Isso porque os direitos fundamentais variam no espaço e no tempo, não existindo um elenco exaustivo de possibilidades de tutela. Não há um fim da história em termos de direitos fundamentais.⁸¹⁹

Canotilho, ao comentar o artigo 16 da Constituição Portuguesa, que muito inspirou a Constituição brasileira, diferencia os direitos fundamentais formalmente constitucionais dos direitos fundamentais materialmente constitucionais, aduzindo que a Constituição admite outros direitos fundamentais constantes de leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Denomina

⁸¹⁶ PIMENTEL FILHO, André. *(Uma) teoria da corrupção: Corrupção, Estado de direito e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 110. No mesmo sentido OSÓRIO, Fábio Medina. Compliance Anticorrupção: aspectos gerais. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.) *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 343; PARISE, Elaine Martins. *Direito fundamental ao governo probó: a transparência dos atos administrativos e a efetiva participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 129.

⁸¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 84-85.

⁸¹⁸ CARVALHO NETTO, M. de. *A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais*. SAMPAIO, José Adércio (org.) *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*, Belo Horizonte: Del Rey, 2003, -. 140-163, p. 154.

⁸¹⁹ QUEIROZ, Cristina M.M. *Direitos fundamentais (Teoria geral)*. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 49.

de “[...] norma de *fattispecie* aberta a abranger, para além das positivizações concretas, todas possibilidades de direito que se propõem no horizonte da acção humana”, ao que denomina de princípio da não identificação ou da cláusula aberta.⁸²⁰ Para o autor, os direitos extraconstitucionais materialmente fundamentais são equiparados aos direitos constitucionais formalmente fundamentais, considerando-se o seu objeto e a importância.

Nesse sentido, a cláusula aberta constante do artigo 16/1 da Constituição Portuguesa⁸²¹ “<<alarga-se>> ou <<abre-se>> a todos os direitos fundamentais”⁸²², sem restrição a apenas uma categoria deles.⁸²³ No mesmo sentido Miranda, denomina a norma inserta no artigo 16/1, da Constituição portuguesa de cláusula aberta ou de não tipicidade de direitos fundamentais, não se deparando a Constituição com um elenco taxativo de direitos fundamentais, pelo contrário, trata-se de uma enumeração aberta e não taxativa, sempre pronta a ser “[...] preenchida ou completada através de novas faculdades para lá daquelas que se encontrem definidas ou especificadas a cada momento.”⁸²⁴ Algumas Constituições consagram, em sua esteira, cláusulas semelhantes.⁸²⁵

Constata-se que os direitos a uma boa administração, a um governo honesto, probo e livre de corrupção se aglutinam e se integram ao núcleo do direito fundamental anticorrupção implícito, haurido de disposição normativa internacional em harmonia com a principiologia constitucional multinível que, sem embargo de não constar textualmente, pode ser admitido como um direito-princípio pertinente a uma ordem constitucional global, que se afigura muito mais vasta do que as Constituições escritas, devido à parametricidade do direito suprapositivo.⁸²⁶ Disso deriva um universo de deveres fundamentais públicos em que se insere o dever de probidade.

⁸²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*, 2003, p. 403-404.

⁸²¹ PORTUGAL. Constituição portuguesa. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 25.10.2021. Artigo 16. 1. Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. 2. Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

⁸²² *Ib.*, p. 404.

⁸²³ Já se pretendeu circunscrever tais direitos fundamentais apenas àqueles de natureza de liberdades e garantias.

⁸²⁴ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 162-163. Tomo IV.

⁸²⁵ *Id.*, *Ib.* Constituição Venezuelana, art. 50; Constituição da Guiné-Bissau, artigo 28; Constituição Colombiana, art. 94; Constituição Cabo-Verdiana, art. 16, n° 1; Constituição Ucrainiana, art. 11; Constituição Estoniana, art. Art. 10; Constituição Russa, art. 55; Constituição Peruana, art. 3. Menos claramente, o art. 2. °, da Constituição Italiana.

⁸²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional...* 2003, p. 920.

3.3 Dever de probidade

Na concepção da Nabais, os deveres fundamentais constituem uma categoria jurídica constitucional própria. A esse propósito, pode-se mesmo considerar que historicamente foram se formando tantas camadas de direitos fundamentais quantas as camadas de direito. Os deveres seriam expressões de soberania derivados da dignidade da pessoa humana, criadas pelo legislador constituinte. O fundamento dos deveres reside na Constituição, muito embora o legislador ordinário também o possa criar, quando serão tidos como deveres legais.⁸²⁷

Os que estão sujeitos ao dever de probidade ou honestidade no trato da coisa pública, terão um conjunto de deveres públicos – tanto positivos quanto negativos, gerais e especiais – de concreção imperiosa e obrigatória com dever de proteção tanto da *res* pública quanto dos valores e princípios a ela associados. Para essa denominação dever de probidade administrativa, coíga-se um conjunto de tipificações normativas, legais, administrativas.⁸²⁸

Os deveres públicos emanam diretamente da cláusula anticorrupção expressa no artigo 37, *caput*, da Constituição brasileira. Os administradores e agentes políticos de qualquer nível de hierarquia deverão velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato dos assuntos que lhes são afetos.⁸²⁹

Há um dever de obediência ao princípio da legalidade, “ao mesmo tempo, um dever constitucional e um dever cívico democrático”.⁸³⁰ Para os particulares a regra é a liberdade de ação. Para os agentes públicos, o inverso, ou seja, a liberdade de ação encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis. Não havendo leis outorgando campo para mover-se, não haverá liberdade de ação. E assim, em relação aos demais princípios. Por óbvio que os temperamentos devem ocorrer, divisando situações em que a violação dos princípios se circunscreve à falta de habilidade gerencial, má gestão até se chegar a uma constatação de que o ato se reveste eivado de corruptibilidade.

⁸²⁷ NABAIS, Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos*. P. 02-07. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em 31.12.2021.

⁸²⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção, ineficiência*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. RB-4.1.

⁸²⁹ Redação original da Lei 8.429/92, artigo 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

⁸³⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. OP. Cit., p. RB-4.3.

Ao dever de probidade corresponde o direito fundamental anticorrupção, ligado uma eficiente e honesta administração pública, o suficiente para remeter a uma plêiade de deveres públicos típicos e atípicos.⁸³¹ Há deveres públicos complementares interconectados com os princípios constitucionais da administração pública expressamente previstos na Lei de Improbidade Administrativa, além da legalidade, honestidade e imparcialidade. Há um dever de lealdade institucional que, juntamente com os demais deveres, traduz a ideia de confiança, própria do Estado Democrático de Direito, espreado-se por várias dimensões axiológicas e valorações empíricas. O rompimento dos deveres de probidade e honestidade, quando efetivamente constatado merece o sancionamento mais rigoroso previsto na legislação de regência, observado o princípio da responsabilidade.

3.4 Princípio anticorrupção como vetor interpretativo para a defesa do patrimônio público brasileiro

O direito fundamental anticorrupção está umbilicalmente ligado à higidez do patrimônio público e social que será considerado para os fins deste trabalho como o conjunto de “bens públicos corpóreos, incorpóreos, portanto, imóveis, móveis, semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam a qualquer título à União, Estados e Municípios, respectivas autarquias e fundações”.⁸³² Patrimônio social “dever-se-á entender, dentro do próprio contexto sistemático da Constituição, o conjunto de bens jurídicos assim denominados em face dos valores adotados pelo Texto Constitucional”.⁸³³

Firmaram-se quatro correntes interpretativas no seio da doutrina do direito das gentes sobre o *status* a ser ostentado pelas normativas internacionais no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro: hierarquia supraconstitucional dos tratados internacionais de direitos humanos; hierarquia constitucional desses tratados⁸³⁴; hierarquia infraconstitucional, supralegal; paridade hierárquica entre o tratado e a lei ordinária.

⁸³¹ *Ib.*, p. RB-4-2.

⁸³² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Ação civil pública – gizamento constitucional e legal*. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 353.

⁸³³ *Id.*, *Ib.*

⁸³⁴ PIOVESAN, Flávia. *Op. Cit.*, p. 68.

O artigo 5º, § 3º, da Constituição brasileira, estabelece uma cláusula de tratados e convenções internacionais que trata especificamente de direitos humanos com as emendas constitucionais, equivalência estatuída, desde que observado o rito procedimental concernente à reforma da Constituição. Assim, se o direito fundamental de viver em ambiente livre de corrupção estivesse elencado em norma internacional anticorrupção de *hard law*, sua força normativa seria de natureza constitucional e não de lei ordinária.⁸³⁵ Entretanto, mesmo com toda a imbricação com os direitos humanos, há quem entenda que as convenções anticorrupção não tratam propriamente de direitos humanos, não se lhes podendo atribuir o *status* de emenda constitucional. Ressalte-se que, com a inclusão do § 3º ao artigo 5º da Constituição brasileira, apenas depois da aprovação pelas duas casas do Congresso Nacional, em votação de dois turnos e com pelo menos três quintos dos votos é que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos posteriores à emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, passam a figurar como emenda constitucional. Várias das convenções anticorrupção e de direitos humanos não passaram por este crivo. Por isso, o entendimento era o de que as normas de direito internacional anticorrupção ingressavam no ordenamento jurídico brasileiro com o *status de* normas de direito ordinário.⁸³⁶

Ocorre que o parágrafo 3º, do artigo 5º, da Constituição brasileira, serve como uma verdadeira lei interpretativa⁸³⁷, estabelecendo que “[...] Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas

⁸³⁵ *Ib.*, p. 89-90. Mitigaria a pressão política, que se estabelece em torno desses processos judiciais de grande repercussão envolvendo agentes políticos de alto escalão em âmbito estadual e municipal que cometem crimes de corrupção e atos de improbidade, podendo, se for o caso haver o deslocamento de competência para a Justiça Federal (artigo 109, § 5º, da Constituição brasileira); A lei federal nº 12527, de 18 de novembro de 2011 em seu artigo 21 estabelece que “[...] documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não deverão ser objeto de restrição de acesso”.

⁸³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação 2645, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 18.11.2009. DJE de 16.12.2009, TSTJ v. 00217, p. 308. O Superior Tribunal de Justiça brasileiro já teve a oportunidade de enfrentar a questão envolvendo a Convenção de Mérida (incorporada ao direito brasileiro em 31 de janeiro de 2006), na Reclamação nº 2645, em que decidiu que tal instrumento internacional anticorrupção ingressou no ordenamento jurídico brasileiro com caráter normativo, situando-se no mesmo plano hierárquico em que se posicionam as leis ordinárias. A discussão cingia-se a um pedido de remessa de provas extraprocessuais produzidas pela Procuradoria-Geral da República do Brasil à Procuradoria-Geral da Rússia. Reconheceu-se apenas o caráter comum desse tratado (Convenção de Mérida), citando precedentes do STF (ADI-MC 1480-3, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.12.2009).

⁸³⁷ [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

constitucionais”. A grande celeuma se deu em relação aos tratados e convenções de direitos humanos aprovados antes da emenda. A despeito das posições doutrinárias sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, firmou o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento antes da Emenda Constitucional (ou ainda, porque não se observou o quórum exigido pelo referido parágrafo 3º) possuem natureza de norma supralegal⁸³⁸, porém infraconstitucional.

Assim, os dispositivos previstos em instrumentos internacionais anticorrupção mesmo sendo recepcionados no sistema anticorrupção brasileiro como normas supralegais a serem observados pela legislação interna⁸³⁹, podem ser fulminados via aferição e controle de constitucionalidade. As antinomias porventura existentes entre as normas infraconstitucionais do direito interno devem ser resolvidas pelo critério hierárquico. Havendo conflito entre tratados anticorrupção e leis internas, os juízes e tribunais brasileiros deverão recusar-se a aplicar a norma infraconstitucional violadora desse tratado já ratificado pelo Estado. Ocorrerá o controle de convencionalidade decorrente da supralegalidade entre as normas de direito interno e as convenções anticorrupção.

Na prática, violações a pactos internacionais em casos específicos de corrupção têm ocorrido desde muito tempo, impactando sensivelmente os direitos humanos:

[...] la corrupción en la administración de justicia hace peligrar los derechos básicos a la protección judicial, incluido el derecho a un juicio justo sin demora indebida (art. 14 del PIDCP). También el derecho humano a asociarse y el derecho (laboral) a organizarse (art. 22 del PIDCP y las Convenciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo, OIT) pueden ser transgredidos por los sobornos ofrecidos por la industria a los funcionarios de un Ministerio del Trabajo a fin de facilitar la

⁸³⁸ É o emblemático caso relacionado à possibilidade de prisão do depositário infiel. O Pacto de San José da Costa Rica, ratificado pelo Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992 é um tratado que versa sobre direitos humanos. O Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP teve como dispositivo: “Em conclusão, entendo que, desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para a prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei no 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei no 10.460/2002)” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 466343 / SP – SÃO PAULO. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ, 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. *Pacto de San José da Costa Rica*. Prisão depositário infiel. Hierarquia normas de convenções e tratados internacionais sobre direitos humanos a que o Brasil aderiu. Emenda 45. Supralegalidade. Habeas Corpus 87585/TO, Relator: Marco Aurélio Mello, Brasília, 3.12.2008).

⁸³⁹ PINHEIRO, Igor Pereira. Ob. Cit., p. 40.

renuncia de un líder sindical, como se señaló en una demanda laboral en Indonesia.22 Sin embargo, en otros casos de gran corrupción y del soborno de funcionarios públicos extranjeros, las implicaciones para los derechos humanos son menos claras, como en cuanto al efecto del nepotismo en el derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 25.c del PIDCP).⁸⁴⁰

Sob outra ótica, Sarlet (2009) defende a existência de uma cláusula de abertura material para o reconhecimento de direitos fundamentais consagrado pelo artigo 5º, § 2º, da Constituição brasileira: “[...] de uma amplitude ímpar, encerrando expressamente, ao mesmo tempo, a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos” constantes tanto na própria Constituição quanto em tratados e convenções internacionais.⁸⁴¹ Assim, permite-se a inclusão de outros direitos materialmente constitucionais oriundos de matriz internacional. Direitos fundamentais, humanos, portanto, podem subentender-se e significam a opção do constituinte de que determinada matéria possui importância em determinado momento histórico. Ou seja, a dimensão axiológica dos direitos fundamentais, pela forma que são consensualmente reconhecidos no meio social, independentemente de provirem de convenções de direitos humanos, faz com que obtenham o mesmo tratamento. Seria incongruente que normas de caráter comercial contida em instrumentos internacionais, tidas como normas de direito ordinário, ocupem o mesmo grau hierárquico de disposições de direitos fundamentais materialmente reconhecidos.

As convenções e tratados internacionais anticorrupção veiculam direitos humanos e princípios implícitos, bem como podem ser equiparados de acordo com o seu conteúdo, o que demanda uma análise comparativa com todos os direitos fundamentais integrantes do rol elencado no Título II da Constituição, de maneira sistemática e não com fulcro em um ou outro dispositivo isolado. Deve apresentar a necessária equiparação ou similitude, no que diz com o seu conteúdo e importância e os demais direitos humanos positivados, nos tratados internacionais ou mesmo decorrentes dos princípios e do regime da Constituição.

O direito fundamental anticorrupção, portanto, reveste-se de conteúdo materialmente constitucional. Só se admite evolução legislativa nessa temática, jamais retrocesso, afrouxamento

⁸⁴⁰ PETERS, Anne. *Corrupción y derechos humanos*. TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). (In) *Impacto de la corrupción em los derechos humanos*. Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro: Querétaro, 2018, p. 33.

⁸⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 86.

ou flexibilização⁸⁴², não se podendo simplesmente suprimir ou relativizar normas legais e concretizadoras do combate à corrupção da legislação interna, sob pena de vulnerar a face objetiva do direito fundamental anticorrupção, incidível do princípio respectivo, cuja força normativa deve prevalecer, sem embargo da necessária e adequada ponderação diante do caso concreto.

Eliminar ou flexibilizar normas de combate à corrupção significa retirar eficácia das cláusulas previstas nos instrumentos internacionais anticorrupção, não calcada em termos ideológicos, portanto, vilipendiando o núcleo essencial já realizado. É o “não retorno da concretização” na expressão de Miranda, fundada também no princípio da confiança⁸⁴³, representando a insuficiência da proibição da insuficiência. Na atualidade as fontes de perigo e agressão aos direitos fundamentais, inclusive os sociais, são centros de poder que não provém exclusivamente do Estado, mas de origens não estatais.⁸⁴⁴ No caso da corrupção isso se torna evidente. Assim, o direito fundamental anticorrupção, em sua função negativa, passa a desempenhar tanto as funções de limitar o arbítrio das intervenções estatais, a proibição do excesso (*Übermaßverbot*)⁸⁴⁵. Em sua função positiva passa a desempenhar o papel de mandamentos de proteção (*Schutzgebote*) ao legislador, chamada de proibição de insuficiência (*Untermaßverbot*) a determinar a existência de deveres de proteção jurídico-fundamentais (*Grundrechtliche Schutzpflichten*)⁸⁴⁶, uma expressão que dá ênfase ao direito do cidadão e não ao dever do Estado.⁸⁴⁷ Ou seja, diferencia o dever de proteção de direitos fundamentais dos deveres jurídicos-fundamentais.⁸⁴⁸

Não há inconsistência entre os deveres estatais e a doutrina da proibição da insuficiência. O princípio anticorrupção assegura a proteção de bens jurídicos ligados ao direito anticorrupção, em sentido amplo, contra agressões de terceiros privados, adotando medidas legislativas e

⁸⁴² PINHEIRO, Igor Pereira. Ob. Cit., p. 40.

⁸⁴³ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 397. Tomo IV.

⁸⁴⁴ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 49.

⁸⁴⁵ DIETLEIN, Johannes apud BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 52.

⁸⁴⁶ Id., Ib.

⁸⁴⁷ BOROWSKI, Martin apud BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 52.

⁸⁴⁸ MERTEN, Detlef apud BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 52-53.

operacionais em casos de omissão do legislador⁸⁴⁹, bem como quando promove retrocessos, debilitando o seu dever de proteção anticorrupção.

O direito fundamental anticorrupção se reveste de natureza principiológica, norma de otimização de elevado grau de abstração, com uma ligação estreita com os direitos econômicos, sociais e culturais, devendo ser concretizado de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas, exercendo função normogenética e sistêmica acoplada ao princípio da proibição do retrocesso reforçado no artigo 65, alíneas “1” e “2”, da Convenção de Mérida (Convenção da ONU Contra a Corrupção), incorporada no direito doméstico brasileiro pelo Decreto nº 5687, de 31 de janeiro de 2006 estabelece que:

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção. 2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção. (BRASIL, 2006, s/p.).⁸⁵⁰

Como tal, há proibição de retrocesso em seara legislativa e administrativa e até mesmo na interpretação judicial em temas anticorrupção.⁸⁵¹ Nem se discuta mais que se há um direito humano a um ambiente livre de corrupção firmado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, essencialmente vinculado à realização de direitos sociais, tendo em vista os deletérios efeitos da corrupção na área dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais, pelo princípio da democracia econômica e social, devem ser objeto de medidas necessárias para a sua evolução na ordem constitucional, apontando para a proibição do retrocesso.⁸⁵²

No Estado Constitucional, os direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos fundamentais neles compreendidos podem e devem ser dilatados ou acrescentados aos demais direitos fundamentais elencados na Constituição em determinado momento “[...] histórico à medida que a solidariedade, a promoção de pessoas, a consciência da necessidade de correção de desigualdades (como se queira) vão crescendo e penetrando na vida jurídica”.⁸⁵³ O acréscimo e

⁸⁴⁹ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 53.

⁸⁵⁰ BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 08 jul.2015.

⁸⁵¹ PINHEIRO, Igor Pereira. Ob. Cit., p. 40.

⁸⁵² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2003, p. 338.

⁸⁵³ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 166. Tomo IV.

implementação desses direitos pode não depender apenas do Estado, mas também da sociedade e do empenho participativo. Nas palavras de Miranda “Pedir mais direitos não é o mesmo que reclamar mais interferência de Estado ou mais burocracia”.⁸⁵⁴

Assim, o direito fundamental a um ambiente livre de corrupção ou anticorrupção não admite que a legislação interna dos países que ratificaram os tratados e convenções internacionais anticorrupção seja mutilada. Uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a se constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.⁸⁵⁵

Neste eito, também encontra agasalhado no artigo 60, § 4º, da Constituição brasileira, vez que compreende o rol dos direitos e garantias individuais, considerados cláusulas pétreas, não podendo ser objeto de proposta de emenda constitucional para a sua abolição.

Afirma-se, portanto, há um direito humano a uma sociedade livre de corrupção, presente nos instrumentos internacionais, umbilicalmente ligado a um direito fundamental anticorrupção que ingressa na Constituição brasileira pelo conduto ampliativo do artigo 5º, § 2º.

Em uma Constituição compromissiva, ricamente principiológica, hierarquizada explícita ou implicitamente em princípios, pela análise de seu grau de abstração e menor densidade, tal direito fundamental é incidível de um princípio anticorrupção, com projeção imediata sobre os demais direitos e garantias constitucionais, mesmo que não reconhecido textualmente. Entretanto, pode ser extraído e reforçado por cláusulas previstas em instrumentos internacionais de combate à corrupção, interpretado em consonância com a história, estrutura, regime, princípios e outros direitos fundamentais formalmente e materialmente expressos e implícitos na Constituição brasileira de 1988.

A luta contra a corrupção figura na base do constitucionalismo moderno, também denominado de constitucionalismo multinível ou transconstitucionalismo, implicando em que as constituições e as convenções internacionais de direitos humanos devam ser interpretadas à luz do princípio anticorrupção, autêntico instrumento de prevenção e repressão à corrupção.⁸⁵⁶ O princípio anticorrupção integra, portanto, o constitucionalismo multinível, podendo ser considerado um princípio geral de direito internacional.

⁸⁵⁴ Id., Ib.

⁸⁵⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 2003, p. 339.

⁸⁵⁶ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*, 4. ed. Portugal: Petrony, 2017, p. 128-129.

Acrescente-se a isso que pode ser enquadrado como um princípio supra-positivo ou extrassistêmico, decorrente do direito justo, natural, da natureza das coisas ou contra a natureza humana corrupta, na visão de alguns, reivindicando-se a sua origem fora e acima do direito.⁸⁵⁷ Em relação a isso, já se discorreu, com a brevidade que este trabalho requer, sobre o histórico das principais ideias universais que formaram o pensamento anticorrupção, bem como sobre os seus fundamentos teóricos forjados no campo extrajurídico (teoria da modernização, teoria da cultura política e a teoria do neoinstitucionalismo), pelo que se pode constatar a preocupação com o fenômeno nos diversos campos de conhecimento humano na história da humanidade. Isso dá bem a noção de que o direito está indubitavelmente ligado a uma força ética, herança da tradição jusnaturalista que produziu influxos levando ao debate travado inter-temporalmente.

Com esteio nas lições de Alexy, a fluidez e alto grau de abstração do direito fundamental anticorrupção espelha um princípio de mesma natureza: o princípio anticorrupção.⁸⁵⁸

O reconhecimento de um princípio anticorrupção é decorrente da preocupação atual com a proteção de direitos humanos na ordem global e afirma-se como necessário pela importância e dimensão internacional que o combate à corrupção assume, tendo em vista suas consequências nocivas.⁸⁵⁹

Tal princípio é orbitado pelos direitos fundamentais a um ambiente livre de corrupção, ao governo probo e honesto, ao patrimônio público e social hígidos, todos interagindo em relação de auto reforço recíproco.

Assim, mesmo que os Pactos internacionais anticorrupção ocupem a posição de normas supra legais no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a fórmula aberta prevista no artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição brasileira, possibilita a incorporação de outros princípios, inclusive, estruturantes, a solidificar e corroborar com direitos, garantias e princípios constitucionais adotados expressamente na ordem constitucional, como é o caso do princípio anticorrupção.

⁸⁵⁷ DE FARIAS, Edilson Pereira de. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996, p. 31.

⁸⁵⁸ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 91. Para Alexy, cada direito fundamental corresponde a um princípio a depender do seu grau de determinação e sua aplicação concreta

⁸⁵⁹ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito constitucional angolano*. 2014. Op. Cit., p. 129.

4 Princípio anticorrupção e sua eficácia irradiante

O direito fundamental anticorrupção possui perspectivas subjetivas e objetivas características de todos os direitos fundamentais.

Pode ser subjetivado, relacionando-se não somente a posições jurídicas individuais, mas a todos aqueles que fazem parte da sociedade. São valores ou fins que valem também do ponto de vista da sociedade, sob a dependência da atuação estatal.⁸⁶⁰ Essa perspectiva tem foco principal no sujeito, no titular do Direito, gerando direitos subjetivos aos seus titulares, permitindo que estes exijam comportamentos negativos ou positivos dos destinatários, neste caso o Estado.

Canotilho traça algumas facetas da perspectiva subjetiva, relacionando-a “[...] a normas e posições, direitos a actos negativos, direitos a acções positivas, liberdade/liberdades e competências.” Referindo-se à Constituição Portuguesa, comenta que a norma universal prevista no art. 27/1,⁸⁶¹ estabelece que o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança. Seriam posições e relações individuais que garantem que o indivíduo tem direito à liberdade e à segurança perante o Estado e os outros indivíduos.⁸⁶²

Por outro lado, a estrutura dimensional objetiva também reflete a estrutura produtora de efeitos jurídicos, complementando e suplementando a dimensão subjetiva.

Existem alguns aspectos fundamentais para a compreensão da perspectiva objetiva dos Direitos Fundamentais que interessam ao presente estudo, considerando, em um primeiro passo, que tanto as normas de Direitos Fundamentais que consagram direitos subjetivos individuais, quanto as que impõem apenas obrigações de cunho objetivo aos poderes públicos, podem ter a natureza de princípios ou de regras, considerando a Constituição como um sistema aberto de regras e princípios. Não há um paralelismo necessário entre as regras e a perspectiva subjetiva e, por outro lado, entre princípios e perspectiva objetiva, de tal sorte que se pode falar em regras e

⁸⁶⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais da constituição de 1976*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 107.

⁸⁶¹ Todos têm Direito à liberdade e à segurança.

⁸⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Teoria da constituição e direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1244. Canotilho aderiu, pelo que parece, à posição de Alexy que, por sua vez, edificou um sistema de posições jurídicas fundamentais na perspectiva subjetiva, tendo como base “[...] uma tríplice divisão de posições que devem ser designadas como “Direitos” em (1) direitos a algo, (2) liberdades e (3) competências”

princípios consagradores de direitos subjetivos fundamentais, bem como regras e princípios meramente objetivos.⁸⁶³

Do mesmo modo, Canotilho⁸⁶⁴ e Alexy⁸⁶⁵ demonstram que a distinção entre regras e princípios é neutra em relação à perspectiva objetiva e subjetiva dos Direitos Fundamentais, pois, tanto as normas que garantem direitos subjetivos quanto as normas que apenas vinculam o Estado objetivamente podem ter caráter principiológico.

Em um segundo aspecto, deve-se destacar a significação de perspectiva objetiva e seu aspecto axiológico, expressando uma ordem de valores fundamentais objetivos e a sua já mencionada mais-valia jurídica, para além da perspectiva subjetiva.

Não se pode olvidar que os critérios objetivos de valores e os princípios básicos da Constituição projetam a sua unidade e fazem com que sejam congruentes todas as suas regras, em especial porque, após o reconhecimento dos chamados direitos sociais ou de segunda dimensão,⁸⁶⁶ cresceu “[...] o juízo de que esses direitos representam uma ordem de valores, compondo uma unidade de ordenação valorativa”.⁸⁶⁷

Segundo uma nova teorização dos Direitos Fundamentais, as várias dimensões de direito tratam também de direito objetivo, superando-se a distinção material entre as duas partes básicas da Constituição, “[...] em que os Direitos Fundamentais eram direitos públicos subjetivos ao passo que as disposições organizatórias constituíam unicamente direito objetivo”.⁸⁶⁸

São dimensões e perspectivas que se projetam para o direito fundamental anticorrupção. Essa dimensão axiológico-objetiva dá ensejo a uma eficácia diretiva, estabelecendo para o Estado um dever permanente de concretizar tal direito fundamental, sempre sob a ótica de que o Estado é vocacionado para a realização desse direito. Os princípios consagram os valores e decisões que

⁸⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2009, p. 144.

⁸⁶⁴ CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Almedina: Coimbra, 2003.

⁸⁶⁵ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁸⁶⁶ Ou de segunda geração.

⁸⁶⁷ BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 19ª ed. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 568.

⁸⁶⁸ Id. Ib.

o Estado deve insistentemente exaurir, dilatar seus conceitos, aperfeiçoá-los, com efeitos verticais e horizontais.⁸⁶⁹

Além de considerar superada separação rígida entre o público e o privado, admite-se a aplicação da Constituição às relações particulares, regidas pelo Código Civil. Estabeleceu-se que os direitos fundamentais possuem um forte aspecto axiológico, admitindo-se que são espécies de normas de competência positiva para o poder público, ao qual incumbe a função de proteger o *status* fundamental de liberdade e igualdade do cidadão. É dada ao indivíduo sua parcela de liberdade de ação, de livre conformação, parcela esta que é subtraída do Estado, limitando-o. Calha rememorar que a Constituição da República portuguesa⁸⁷⁰, diferente da brasileira, preceitua que os direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.

Em uma das implicações, parece correto afirmar que “[...] todos os Direitos Fundamentais (na sua perspectiva objetiva) são sempre, também, direitos transindividuais”⁸⁷¹, como é o caso do direito fundamental anticorrupção. Legítimas restrições aos direitos subjetivos individuais, com base na prevalência do interesse coletivo, bem como e de certa forma, contribui para a limitação do conteúdo e do alcance dos direitos fundamentais, devendo preservar-se o seu núcleo essencial.

Outra das implicações, associada à perspectiva objetiva dos Direitos Fundamentais, é gerar um efeito de irradiação. Os poderes do Estado ao produzir, interpretar e aplicar todo o Direito, devem fazê-lo de acordo com o direito fundamental anticorrupção, vislumbrando-se esse direito como princípio, portanto, princípio com eficácia normativa irradiante, produto da sua intenção

⁸⁶⁹ Nesse sentido é ilustrativa a decisão da Corte Federal Constitucional alemã que, em 1958, exarou importante decisão no caso Lüth, no qual, ficaram assentados três importantes parâmetros, relativos à Constituição e a forma de tratá-la: a Constituição é uma ordem objetiva de valores; a eficácia objetiva dos direitos fundamentais é estendida, de modo que se pode chegar a uma eficácia desses direitos nas relações privadas; os direitos devem ser apreciados em seu aspecto axiológico, hipótese em que se recorrerá à ponderação de direitos ou como princípios, na hipótese de colisão. No dia 15 de janeiro de 1958, a Corte Constitucional alemã, *Bundesverfassungsgericht*, proferiu uma decisão acerca de um caso que se tornaria mundialmente conhecido como o “Caso Lüth”. Tratava-se de atribuir solução jurídica definitiva a uma longa disputa na Alemanha entre dois atores privados: (1) Erich Lüth, Diretor do Clube de Imprensa de Hamburgo; e (2) Veit Harlan, famoso cineasta alemão. A disputa teve início em 1950, quando Erich Lüth, na condição de crítico de cinema e diretor do Clube de Imprensa na cidade de Hamburgo, resolveu fazer manifestações públicas incentivando a realização de um boicote ao filme “Unsterbliche Geliebte” (A Amante Imortal), dirigido naquele ano por Veit Harlan. Em verdade, as manifestações não atacavam propriamente o filme, um romance inofensivo, mas, sim, o histórico do cineasta, intimamente ligado ao movimento nazista. Disponível em: <<http://re.granbery.edu.br/artigos/Mjg1>>. Acesso em: 01.09.2021.

⁸⁷⁰ O artigo 18.º/1 da Constituição portuguesa: Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.

⁸⁷¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2009, p. 146.

conformadora da ordem jurídica. Esse seria o efeito externo do direito fundamental anticorrupção, resultando em uma força vinculativa generalizada dos preceitos respectivos.⁸⁷² As normas de Direitos Fundamentais, representativas de valores que devem influir sobre a vida social, econômica e política e incidem não somente nas relações entre o cidadão e o Estado, mas também entre os particulares.

Podem-se assinalar como consequências decorrentes da concepção objetiva dos direitos fundamentais, a sua ‘eficácia irradiante’ e a ‘teoria dos deveres estatais de proteção’. A eficácia irradiante obriga que todo o ordenamento jurídico estatal seja condicionado pelo respeito e pela vivência dos direitos fundamentais. A teoria dos deveres estatais de proteção pressupõe o Estado (Estado legislador; Estado-administrador e Estado-juíz) como parceiro na realização dos direitos fundamentais, e não como seu inimigo, incumbindo-lhe sua proteção diuturna.⁸⁷³

Assim, não há apenas uma eficácia irradiante, mas também um dever de proteção do direito fundamental anticorrupção por parte do Estado, designadamente perante terceiros, implicando não somente na vinculação dos poderes estatais a esse direito fundamental, não se limitando ao dever de abstenção, prestação ou garantia de participação, antes implicando no dever de promoção e de proteção desse direito perante ameaças, a fim de assegurar a sua efetividade. Essa a concepção de Estado-amigo dos direitos fundamentais ou Estado responsável pela efetiva tutela dos Direitos Fundamentais⁸⁷⁴, inimigo da corrupção.

Em síntese, a dimensão objetiva pressupõe princípio constitucional anticorrupção preconiza “[...] uma ordem de valores, regras ou princípios que possuem validade objetiva, absoluta e universal, independente da experiência dos indivíduos ou de sua consciência valorativa.”⁸⁷⁵

Não estaria em causa somente a conformidade da Administração Pública ao princípio anticorrupção, mas toda a atividade estatal, incluindo as funções legislativas e judiciais e não apenas nas ações, mas também das omissões. O Estado deve editar todas os enunciados

⁸⁷² ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais da constituição de 1976*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 133. O autor esclarece que a eficácia externa dos direitos fundamentais foi inicialmente pensada como eficácia horizontal, visando a fundamentar uma obrigação geral de respeito nas relações entre os indivíduos, supostamente iguais, contraposta à sua eficácia vertical, nas relações do indivíduo perante o poder público.

⁸⁷³ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 434.

⁸⁷⁴ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais da constituição de 1976*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2019, p. 135.

⁸⁷⁵ CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6ª ed. Almedina: Coimbra, 2002, p. 1216.

normativos necessários, em todas as áreas (penal, administrativa, civil, processual etc.), organizar e atuar administrativamente, proporcionando a eficiência dos tribunais, de modo a assegurar em todos os níveis e situações, uma proteção efetiva dos direitos fundamentais dos cidadãos⁸⁷⁶, entre eles o direito fundamental anticorrupção, tanto no aspecto preventivo quanto repressivo.

5 Fiscalização e controle dos poderes: trajetória para a implementação do princípio anticorrupção no Brasil

A instituição de mecanismos de fiscalização e controle dos atos políticos e administrativos é uma das formas de se defender os direitos de liberdade do povo (principal) contra o dirigente da máquina pública (agente), em uma relação na qual o cidadão sempre ocupará uma condição de vulnerabilidade. Essa ordem de ideias justifica o estabelecimento de um vasto rol de instrumentos de garantia, limitando e controlando esse poder-dever.

Um Estado Democrático de Direito robusto, alicerçado nos princípios e regras constitucionais que lhe são inerentes, deve cumprir os imperativos decorrentes da verificação de atos comissivos ou omissivos, exigindo controle, fiscalização e meios de reação contra situações de violação.⁸⁷⁷

Isto porque, no exercício de suas funções e competências constitucionais, a Administração Pública assume importância na realização de valores e princípios integrantes do Estado, não bastando estabelecer que se encontra subordinada à juridicidade e, mesmo assim possa lesar ou criar perigo de lesão a posições jurídicas dos administrados, sendo necessário que o controle da legalidade e do agir político e administrativo se configure como instrumento ou mecanismo de garantia desse mesmo Estado democrático de direito.⁸⁷⁸

⁸⁷⁶ *Ib.*, p. 136.

⁸⁷⁷ OTERO, Paulo. *Direito constitucional português* – I. Almedina: Coimbra, 2010, p. 106. Para o autor os cinco principais organismos de garantia do Estado de Direito Democrático pelo poder são: (a) fiscalização da constitucionalidade e da legalidade das normas; (b) controlo da legalidade da actuação administrativa; (c) responsabilidade civil dos poderes públicos; (d) responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos; (e) mecanismos de excepção: resistência, desobediência e insurreição.

⁸⁷⁸ OTERO, Paulo. *Op. cit.*, p. 109.

Por outro lado, não há Estado Democrático de Direito sem controle intra-administrativo da atividade estatal, bem como a atuação mais ampla possível em relação a regulamentos, atos administrativos, contratos administrativos, concessões e similares, fazendo com que os violadores de direitos fundamentais (princípios e regras constitucionais) sejam alcançados pelas sanções administrativas, cíveis e criminais e eleitorais cabíveis e pela responsabilidade de indenizar danos causados à coletividade.

Foram estabelecidas várias cláusulas anticorrupção na Constituição brasileira, secundadas pela legislação concretizadora, possibilitando o controle do poder e a fiscalização incidente sobre os poderes e os deveres estatais. Trata-se de um sistema múltiplo que deve ser coordenado e concatenado para que os efeitos sejam eficientes.

5.1 Formas de controle estatal

Uma noção essencial do termo controle para fins de incidência sobre os atos da Administração pública, em sentido amplo, viabiliza-se no sentido de uma “[...] verificação da conformidade de uma atuação a determinados cânones”.⁸⁷⁹ Esses cânones identificam-se com a ordem constitucional e legal de cada Estado.

Esse controle abrange todos os poderes, assegurando que o Estado atue em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico de cada país⁸⁸⁰, abrangendo as modalidades administrativa, legislativa e judicial. O controle comporta a atuação de órgão integrante ou não da própria estrutura (controles interno e externo). Aquele, exercido por cada um dos poderes e pelos seus próprios órgãos e agentes, controle da administração direta sobre a indireta e; o controle externo. Além das formas de controle tradicionalmente enumerados (controle administrativo,

⁸⁷⁹ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, Edição do Kindle, p. 27.

⁸⁸⁰ No caso brasileiro, o artigo 37, *caput*, da Constituição da República, prevê princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, abrangendo também o controle do mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

controle legislativo, controle judicial), o Estado democrático não pode prescindir do controle social.⁸⁸¹

Resta claro que o sistema democrático exige mesmo que haja uma relação equilibrada entre as funções principais de poder, governo e controle, tornando o Estado apto para o resguardo das liberdades públicas⁸⁸² e dos interesses públicos, portanto, desempenhando o seu dever de proteção, sob pena de insuficiência.

A estrutura política do Estado está dividida entre os que mandam e os que obedecem, como definido por Bobbio, entre governados e governantes e entre autoridade e liberdade, elementos que exigem um sistema eficaz de controle público evitando o descompasso entre essas polaridades.⁸⁸³

O controle pode incidir antes, durante e depois⁸⁸⁴ dos atos políticos ou administrativos, verificando-se a sua legalidade e legitimidade (elementos jurídicos) a oportunidade e conveniência (elemento político), procedimento em seus aspectos formais e a finalidade (bem comum), motivado sempre pelo interesse público. Independentemente do ato concretizado, vinculado ou discricionário, a conformidade não somente com a lei, mas também com os princípios é a fonte a inspiração e de avaliação do ato.⁸⁸⁵

Noutro giro, o controle pode ser considerado em várias perspectivas. O Estado, no intuito de valorizar os sistemas de controle, os ampliou, posto que quem administra tem o dever de prestar contas. Porém, as espécies de controle tendem a cambiar, de acordo com os padrões sociais, tipo de Estado e ordenamentos jurídicos e políticos a serem considerados. São muitos os critérios de controle da Administração, abarcando também as espécies de atos – administrativos ou políticos – detendo-se ao exame que a Administração exerce sobre si mesma e aos controles exercidos pelos demais poderes e o Ministério Público. Em tese, é salutar que entrem em ação as

⁸⁸¹ “Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo” (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale et. al. Brasília: Ed. UNB, 1998, v. 1. p. 283).

⁸⁸² MORÓN, Miguel Sánchez. Derecho administrativo: parte general. 4.ed. Madrid: Tecnos, 2008, p 98.

⁸⁸³ MILESKI, Helio Saul. O Estado contemporâneo e a corrupção, p. 249.

⁸⁸⁴ *Ib.*, p. 250.

⁸⁸⁵ *Id.*, *Ib.*

várias espécies de controle, mas, muito mais salutar seria que os controles existentes fossem eficientes.

Em termos de controle, há uma variedade e diversidade de classificações ou tipologias. Algumas clássicas, outras ditas modernas, no sentido de se adequar às particularidades e velocidade das transformações políticas, sociais e jurídicas.⁸⁸⁶

⁸⁸⁶ Denominado de “distintos modais de controle”, BERGERON oferece a seguinte classificação: I – quanto ao tempo: a) duração: 1. Permanentes, contínuos. 2. Não permanentes, descontínuos. b) Momento: 1. *a priori*, prévios, preventivos. 2. *A posteriori*, consecutivos, repressivos. II – Quanto à direção: a) Em altura: 1. Vindo do alto. 2. Vindo de baixo. b) Segundo a reversibilidade: 1. Reversíveis. 2. Irreversíveis. III – Quanto à autoridade: 1. Utilitaristas. 2. Federalistas. 3. Confederalistas. IV – Quanto à iniciativa: 1. Ativos: há um controlador titulado. 2. Semiativos: o controlador não pode entrar em ação por iniciativa própria. 3. Passivos: para exercer-se necessita da intervenção de um fator ativo, como, por exemplo, um regulamento. V – Quanto à estrutura: a) De organização: 1. Institucionalizados, formais. 2. Não institucionalizados, não formais. b) De mediação: 1. Diretos, imediatos. 2. Indiretos, mediatos. VI – Quanto ao resultado: 1. Propulsivos: acarretam novas ações. 2. Estabilizadores: consolidam resultados adquiridos. VII – Quanto à pressão: 1. Sugestão e conselho. 2. Instrução e disciplina. 3. Comando e execução. 4. Ingerência e intervenção. 5. Anulação e Reforma. 6. Gestão e apropriação. 7. Substituição e eliminação (MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 4. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 37-38). CENSIO, há uma multiplicidade de procedimentos de controle não excludentes, mas, sim, complementares: I – Quanto ao objeto: 1. controle sobre as pessoas: refere-se à conduta das pessoas que desempenham tarefas na Administração, incidindo sobre uma só manifestação desta conduta ou sobre um conjunto de atos do agente; 2. controle sobre a atividade administrativa: abarca a totalidade da gestão ou determinado ato ou medida oriundos da Administração. II – Também quanto ao objeto: 1. controle de legalidade; 2. controle de oportunidade ou conveniência; 3. controle de legalidade e de oportunidade. III – Quanto ao momento em que o controle se exerce: 1. controle preventivo: antes que se produza a atuação do órgão ou se edite o ato; 2. controle concomitante ou simultâneo; 3. controle a posteriori, ou seja, quando encerrada a gestão ou após editado o ato. IV – Quanto à forma em que o controle se “põe em movimento”: 1. controle de ofício: o órgão fiscalizador inicia o procedimento se considerar conveniente, sem necessidade de pedido algum; 2. controle a pedido da parte: ocorre quando uma pessoa deve interpor um recurso, propor uma ação ou tomar a iniciativa, visando a desencadear o controle; 3. controle obrigatório: desencadeia-se necessariamente no momento oportuno, em cumprimento das normas aplicáveis. V – Quanto aos órgãos que atuam na função de controle (o autor adota aqui a tipologia mencionada pelo argentino Dromi,⁴ inspirada em Karl Loewenstein):⁵ 1. controle intraorgânico: ocorre dentro da organização jurídico-administrativa interna do órgão; 2. controle interorgânico: mútuo e recíproco controle que têm os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no exercício do poder; 3. controle extraorgânico: ocorre fora da relação orgânica, como é o caso do controle exercido por associações. Dromi apresenta além dos controles já postos, o controle de entes estatais e paraestatais. Braibant, Questiaux e Wiener Os três publicistas franceses arrolam os seguintes tipos de controle sobre a Administração Pública: I – Quanto aos órgãos: 1. controle interno: a Administração é controlada do interior, por si mesma; 2. controle externo: a) realizado por instituições de caráter político, p. ex., partidos, sindicatos; b) realizado por instituições especializadas de caráter essencialmente jurídico e técnico, p. ex., Ombudsman. II – Quanto aos procedimentos: 1. sobre os agentes; 2. sobre os atos da Administração; 1. permanente: exercido de modo sistemático e exaustivo. 2. intermitente: por meio de inspeções, relatórios de atividade, ou mediante reclamação 1. por peças (sur pièces): exame de documentos e de processos (dossiers) 2. in loco: por indagações diretas junto aos funcionários 1. de ofício 2. por iniciativa do órgão de controle 3. por reclamação de um cidadão, associação ou autoridade pública III – Quanto às suas funções: 1. essencialmente preventivo: visa a impedir a Administração de cometer ilegalidades e erros, de agir arbitrariamente, de causar danos; ocorre antes da edição dos atos; 2. essencialmente corretivo: objetiva censurar os erros cometidos, eliminar ou reparar as consequências desses erros; ocorre após a emissão dos atos. Giannini, autor italiano, na sua tipologia, menciona o seguinte: “Quanto ao tempo: controles preventivos, simultâneos e sucessivos; quanto ao controlador: controles internos (realizados por órgãos internos da organização) e externos (exercidos por unidades de outra organização); quanto o objetivo: controles sobre atos e controles sobre atividades, os últimos com várias subespécies: controle de gestão, contábil, de resultado; quanto ao modo: controles formais, realizados mediante procedimento definido por normas, e informais”. Enuncia, também, o que denomina de figuras de controle: supervisão, tutela, controles técnicos, controles contábeis, controles de gestão, controles de eficiência, controles

Suas virtudes são a de trazer a lume a preocupação e importância do tema de controle para o Estado Democrático de Direito, em suas nuances preventivas e repressivas, visando à evitação do ato ímprobo, corrupto e que depõe contra o patrimônio público e social. Na realidade do Estado e da sociedade, pode-se inclusive desassociar as instituições de controle da tradicional repartição de poderes, inserindo figuras não tradicionais de controle, como o *Ombudsman*, no caso da inoperância dos poderes e a relevância conquistada pelo Ministério Público, controles não inseridos na estrutura de nenhum dos poderes.⁸⁸⁷

Para não se correr o risco da repetitividade que, por vezes, se faz necessário, e considerando a variedade de tipos de controle engendrados em termos classificatórios, cabe mencionar alguns elementos que sempre constam como referência. Quanto ao tipo de controle (alcance): relacionado ao conteúdo da atividade administrativa e ao ato praticado, situação em que a Administração está ligada aos critérios de legalidade, ou seja, vinculada, às normas de regência, bem como ao mérito administrativo, mesmo quando autorizado ao exercício de seu poder discricionário, sob as cautelas da oportunidade e conveniência, consagrando-se objetivamente o controle administrativo.

Quanto ao momento ou oportunidade de exercício, o controle pode ser preventivo, mormente quando os atos da administração dependem de autorização, concomitante e *a posteriori*, quando os atos já praticados se subordinem a uma convalidação tendente a confirmá-los ou invalidá-los. Quanto à forma de atuação: o controle é externo ou interno, de acordo com o órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. Externo, consistente na possibilidade de fiscalização dos atos de um poder sobre os outros, como também o controle da Administração direta sobre a indireta; interno, aquele que cada poder exercerá sobre os seus próprios atos e atividade. Quanto aos órgãos responsáveis: sob as órbitas administrativa,

inspetivos. Isso sem desconsiderar as tipologias de Seabra Fagundes – administrativa, legislativo e judicial; Caio Tácito que menciona o seu duplo aspecto: controle de legalidade, controle de eficiência, apontando também as modalidades: administrativo, parlamentar e jurisdicional (Apud Medauar, Odete. Controle da Administração Pública. Edição do Kindle. p. 39-41). Hely Lopes Meireles: I – Quanto ao poder, órgão ou autoridade que o exerce: 1. controle administrativo ou executivo; 2. controle legislativo ou parlamentar; 3. controle judiciário ou judicial. II – Quanto ao fundamento: 1. hierárquico; 2. finalístico – que incide sobre as entidades autônomas. III – Quanto à localização do órgão que o realiza: 1. interno; 2. externo. IV – Quanto ao momento em que ocorre: 1. prévio ou preventivo; 2. concomitante ou sucessivo; 3. subsequente ou corretivo. V – Quanto ao aspecto controlado: 1. de legalidade; 2. de mérito (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. Malheiros: São Paulo, 2001, p 625-628).

⁸⁸⁷ Medauar, Odete. Controle da Administração Pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, Edição do Kindle, p. 39-41.

legislativa ou judicial, ou seja, uma ótica subjetiva de controle.⁸⁸⁸ Claro que o controle pode sofrer de disfuncionalidades, por isso, o sistema deve ser monitorado constantemente e revisto com a finalidade de uma recalibragem na medida que as suas disfuncionalidades são identificadas, significando que as atribuições institucionais podem e devem ser mais claramente definidas; a luta contra a corrupção deve ser constante, entretanto, nem todas as falhas da Administração Pública são atos de corrupção; as falhas e o aprimoramento do controle da Administração Pública precisam ser disseminadas tanto na sociedade quanto nos meios acadêmicos e centros de pesquisa.⁸⁸⁹

Até por isso, não se pode olvidar o controle social, aquele que a população deve exercer sobre os atos do poder público em todos os seus segmentos dependente sempre de maior transparência nos atos do poder público em consonância com o princípio anticorrupção.

A própria Constituição brasileira, secundado pelas leis regulamentadoras, instituiu formas de fiscalização e controle estatais em várias cláusulas anticorrupção.

Quadro 4 - Formas de fiscalização e controle da corrupção

Espécie de controle	Órgão	Características
Institucional	Administração pública direta e indireta; Controladoria-Geral da União ⁸⁹⁰ e Controladorias internas nos âmbitos estadual e municipal	Autotutela; controle interno (art. 74, da CF/88); vincula os sistemas de controle interno e externo, tornando o controle interno um auxiliar para o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União, especialmente previsto no § 1º, do artigo 74, da Constituição brasileira.
Parlamentar	Parlamentos federal, estadual e municipal	Controles políticos e financeiro: artigo 31 (controle municipal); artigo 49, incisos I, II, III, IV, XII, XIV, XV, XVI; 53, incisos III, IV, V e XI (controle preventivo ou

⁸⁸⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do patrimônio público: improbidade administrativa, princípios normativos, inadimplemento das obrigações constitucionais. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 298; MILESKI, Helio Saul. O Estado contemporâneo e a corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 263; DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. Direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Forense, 2021, p. 896-897.

⁸⁸⁹ Disfunção aqui ligada à patologia de sua função, ou seja, quando um instituto executa mal a sua função positiva que, na prática representam impasses do controle. Pode significar que: “1o - As competências administrativas deslocam-se para os órgãos de controle com maior prestígio; 2o - O controle é orientado pelas predileções pessoais e orientação jurídica do controlador; 3o - Os gestores públicos priorizam atender às solicitações do controlador em vez de cumprir as atividades-fim da Administração; 4o - A cultura do controle é realmente eficaz no combate à corrupção? 5o - O administrador de boa-fé é refém do controle; 6o - Os órgãos de controle competem entre si (sobreposição das instituições de controle); 7o - A estrutura do sistema de controle desfavorece decisões definitivas” (MARQUES, Floriano de Azevedo; BONACORSI, Juliana Apud MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. Edição do Kindle, p. 49).

⁸⁹⁰ Criada pela Lei 10683, de 28 de maio de 2003 para funcionar como órgão singular de controle interno.

		posterior); Artigo 50; Artigo 58, § 3º (Comissões Parlamentares de Inquérito); artigo 52, incisos I, II, VI, VII, VIII e parágrafo único); artigo 49, inciso V – sustar atos normativos do poder executivo que exorbitem do poder regulamentar u dos limites de delegação legislativa. Todos da CF/88; as Constituições estaduais poderão exercer o controle dos atos do poder executivo por partes das Assembleias Legislativas, com paralelo na Constituição brasileira
	Controle externo - Tribunais de Contas da União, dos Estados e do DF, dos Municípios, onde houver ⁸⁹¹	TCU, TCE E TCM, vinculados ao poder legislativo respectivo, com função auxiliar; função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, informadora, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, assumindo, ainda, o caráter educativo e orientador
Judicial	STF, STJ, Justiça Federal, Justiça, Justiça Estadual	Direito de acesso à tutela jurisdicional, inclusive em relação a atos governamentais; insere-se no bojo do sistema de freios e contrapesos das funções de poder do Estado, independentes e harmônicos entre si.
Ministério Público	Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual	Defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da Constituição brasileira); atribuições previstas no art. 129 e incisos da Constituição brasileira, em especial, proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos
Sociedade	Controle social direto; controle social indireto	Democracia semidireta ou participativa (art. 1.º, da Constituição brasileira); audiências públicas (leis: 8784/99, 6938/81; 8666/93); Lei Complementar 101/2000; Conselhos de políticas públicas

Fonte: autoria própria (2023), com base em BRASIL (1988), BRASIL (1981), BRASIL, (1993), BRASIL (1999), BRASIL (2000)

O ordenamento jurídico nacional anticorrupção é multifacetado, formado por múltiplos instrumentos legais materiais e processuais, em vários segmentos, seguindo a mesma natureza do fenômeno que tenciona controlar; a isso se denomina de sistema brasileiro anticorrupção.⁸⁹²

⁸⁹¹ Existem no Brasil dois tribunais de contas municipais: o da cidade de São Paulo e o da cidade do Rio de Janeiro que prevaleceram na ordem constitucional vigente.

⁸⁹² SMANIO, Gianpaolo Poggio. O sistema normativo brasileiro anticorrupção. (In) CUNHA FILHO, Alexandre J Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de. LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto Pacolati. 48 visões sobre a corrupção. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 735. O autor identifica um Sistema normativo brasileiro anticorrupção constituído pelas Convenções e Tratados Internacionais; dispositivos anticorrupção do código penal brasileiro; lei de licitações, lei de improbidade administrativa, lei anticorrupção. No mesmo sentido, PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade administrativa no STF e no STJ. Leme/SP: Mizuno, 2021. Trata da estruturação de um sistema brasileiro anticorrupção. WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A defesa da sociedade contra atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 33 e ss. Trata do microsistema de proteção do patrimônio público e à probidade administrativa.

A Constituição brasileira de 1988 criou um ambiente favorável ao combate à corrupção, fortalecendo os órgãos de controle, sobretudo o Ministério Público, bem como estabelecendo instrumentos de controle e fiscalização, o que redundou no ajuizamento de um sem número de ações cíveis e criminais, delações premiadas, acordos de não persecução penal, recuperação de ativos. Porém, mesmo diante desse combate reativo, não existe garantia de efetividade dessas ações, pois, em ambiente em que “[...] um povo, em seu cotidiano tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo, terá governantes com pensamento similar”.⁸⁹³

O agente público é pinçado no meio social em que vive. Se nesse contexto social a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum, não é incomum que reproduza essas mesmas práticas pelo agente que venha a assumir cargos e funções no Poder Público e na própria economia.

5.2 *Microsistema brasileiro anticorrupção*

Aliado aos Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção e às instituições de fiscalização e controle constitucionais, foram estabelecidos pelo legislador tipologias penais e não penais de prevenção e combate à corrupção, formando o microsistema brasileiro anticorrupção:

Quadro 5 - Microsistema penal anticorrupção

Mecanismo de controle	Previsão legal
Ação penal pública	Código penal (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940): peculato em todas as suas formas; inserção de dados falsos em sistema de informações; modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações; concussão; corrupção passiva; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia administrativa; violação de sigilo funcional; tráfico de influência; corrupção ativa; corrupção ativa em transação comercial internacional; o tráfico de influência em transação comercial internacional; exploração de prestígio; crimes de licitações e contratos administrativos

⁸⁹³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. O autor se refere a Joaquim Nabuco que se refere à realidade norte-americana, observou que “o governo na América é uma pura gestão de negócios, que se faz, mal ou bem, honesta ou desonestamente, com a tolerância e o conhecimento do grande capitalista que a delega. A corrupção política é, por isso, na América do Norte (...) uma simples erupção na pele, enquanto outros países ela é um mal profundo, visceral”.

	Código de Processo Penal (Decreto-lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941)
	Lei 8.137/90: corrupção passiva em matéria tributária
	Código eleitoral (Lei 4.737/65): corrupção eleitoral ⁸⁹⁴
	Lei 1.079/50: crimes de responsabilidade (art. 85 da Constituição brasileira) e artigos 9.º, 11.º, 39.º, “5” e 40, “4”, da lei
	Decreto-lei 201, de 27.01.1967 (crimes de responsabilidade dos prefeitos), artigo 1.º, art. 4.º
	Lei 9.613/1998: lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na lei, e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, o COAF
	Lei 12.850/2013: Lei de combate às organizações criminosas

Fonte: autoria própria (2023) com base em BRASIL (1940), BRASIL (1941), BRASIL (1950), BRASIL (1965), BRASIL (1967), BRASIL (1998), BRASIL (2013)

Há um conjunto de engrenagens e instituições sistematicamente previstas no ordenamento jurídico brasileiro que atuam preventivamente ou a partir da prática do ato ilícito corruptivo dentro de um sistema de normas de direito sancionador extrapenal, cujo expoente é a Lei 8.429/92 (lei de improbidade administrativa), em rol não exaustivo:

Quadro 6 - Microsistema extrapenal anticorrupção

Mecanismo de controle	Previsão legal
Ação de improbidade administrativa/ação civil pública	Lei 7.347, de 24 de julho de 1985
	Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, alterada pela Lei 14.230/2021
	Lei Complementar Federal nº 101/2000
	Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)
	Lei 9.504/1997 (estabelece normas para as eleições)
	Consolidação das Leis do Trabalho, artigo 482, alínea “a”
	Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, nos artigos 5º e 6º, se caracterizadas as condutas previstas na lei 8429/92
	Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013 (dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências)
	Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, artigo 32
	Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei Antitruste)

⁸⁹⁴ Dar, oferecer, promover, solicitar o receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita.

Processo administrativo	Lei 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais)
	Lei 9.784/1999 (processo administrativo no âmbito da administração federal)
	Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei Antitruste)
	Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013 (dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências)
Ações eleitorais (inelegibilidade)	Lei da Ficha Limpa (Lei complementar n° 135, de 04 de junho de 2010), que alterou a Lei complementar n° 64/1990 que estabelece os casos de inelegibilidade, importando a prevista na alínea “I”, do inciso I, do art. 1°

Fonte: elaboração própria (2023), com base em BRASIL (1985), BRASIL (1990), BRASIL (1992), BRASIL (1997), BRASIL (1999), BRASIL (2001), BRASIL (2010), BRASIL (2011), BRASIL (2013), BRASIL (2021)

Destaque-se que Ministério Público é o principal operador do microssistema brasileiro anticorrupção, completamente afinado com as atribuições constitucionais e legitimado a acioná-lo no combate à corrupção.

TERCEIRA PARTE

**MINISTÉRIO PÚBLICO: GUARDIÃO DO PRINCÍPIO
ANTICORRUPÇÃO**

CAPÍTULO I – MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSTRUÇÃO DE SUA TRAJETÓRIA

No cenário atual constata-se, não o início, mas a existência já de novos protagonismos nos vários ambientes de relações que dizem respeito ao exercício da cidadania, sendo necessário deslocar muitas vezes as discussões e conflitos concernentes a estes campos para a seara jurídica. Assim é porque o próprio Estado Democrático de Direito proporciona um sensível deslocamento das tensões entre os poderes do Estado para o campo jurisdicional. Há uma pretensão de que o direito tenha o potencial para mudar a sociedade, transformando-a em prol da coletividade, deixando para trás a postura meramente individualista.

A atenção se volta aos denominados atores que integram o sistema de justiça, chamando cada vez mais a atenção, pois, diversos interesses agora vêm a desembocar na arena judicial e midiática. Neste contexto, o Ministério Público, sua trajetória, suas atribuições e limites institucionais, perspectivas e potencialidades passam a despertar cada vez mais interesse devido à importância de sua atuação como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Genericamente, o Ministério Público é o titular da ação penal, na maioria dos países, independentemente de qual tradição jurídica seja adotada⁸⁹⁵ e, em alguns, legitimado à tutela de direitos e interesses transindividuais.⁸⁹⁶ O Ministério Público passa a ser analisado em uma ótica de instituição consciente de sua função e órgão necessário à defesa social no Estado Democrático

⁸⁹⁵ *Civil law ou common law*. Lembrando que o Ministério Público brasileiro possui atribuições que efetivamente extrapolam a seara criminal.

⁸⁹⁶ No Brasil, o Ministério Público tem suas atribuições talhadas pelo artigo 129, da Constituição: São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Em comparação, Portugal no artigo 52, n° 3, de sua Constituição positivou a tutela de direitos coletivos, atribuindo ao qualquer cidadão no gozo de seus direitos civis e políticos, bem como às associações e fundações que incluam entre os seus interesses e direitos difusos, podem propor a ação popular. A ação popular é regulamentada pela Lei 83/95, sendo a legitimidade ativa

de Direito. Mesmo assim, ainda há distorções a serem sanadas e discussões a serem travadas visando à construção desse órgão nos modelos instituídos nas sociedades ditas modernas e sua atuação perante um Estado que, por força da ordem constitucional e internacional deve trespassar sua proteção e promoção aos interesses difusos, alinhando-se ao que se espera da instituição.

1 Organização e construção do Ministério Público brasileiro

O Ministério Público brasileiro foi recriado pela Constituição de 1988 como instituição adequada a assumir um papel ativo nesse contexto, adotando uma postura imparcial, mas não neutra, pois a tutela dos interesses de cidadania assim o exige. Seus membros devem estar atentos à realidade social de seu entorno, em uma dimensão alargada, visando a adequação do exercício de suas atribuições legais às transformações sociais, ao tempo que pode assumir certo protagonismo impulsionando algumas mudanças, tornando o direito cada vez um instrumento de emancipação da cidadania.

Uma das vertentes do Estado Democrático de Direito é exatamente a criação de mecanismos de tutela da cidadania contra o abuso de poder econômico, político e da corrupção. A ideia de neutralidade absoluta do Estado e autonomia do indivíduo revelam-se absolutamente insatisfatórias para sustentar a democracia moderna e a ampliação dos anseios e necessidades sociais, deixando absolutamente órfã a possibilidade de resolução de conflitos de natureza coletiva.

Ao mesmo tempo, o Ministério Público deve ser diligente na observação social, pois, uma sociedade onde se verifica cada vez mais posturas egoísticas, preocupadas com o individualismo contribui para abertura de lacunas a serem preenchidas pelo Estado. Em vez de se admitir que o Estado-administração assumira esses vazios de maneira despótica, o próprio ordenamento instituiu o Ministério Público como órgão capacitado a assumir essa função – tutela dos interesses coletivos - um dos mecanismos de defesa da democracia e da cidadania. Todavia, o Ministério Público ao exercer seu papel delineado constitucionalmente deve se estruturar de forma organizada como resposta às necessidades surgidas na sociedade do século XXI, cada vez mais complexa, onde os problemas se apresentam também complexos.

Permite-se, de certa maneira, uma espécie de transferência de poder para a sociedade.

As organizações surgem como resposta a determinadas necessidades individuais e sociais, gerando duas realidades. Por um lado, é a maneira por meio da qual se concretizam as ações coletivas e, por outro, as ações organizadas constituem-se na forma como as ações individuais se conformam como coletivas.⁸⁹⁷ É o fruto de sua interação entre as necessidades específicas e formas concebidas para a sua satisfação é o que se denomina organização-resposta. Esta, caracteriza-se por uma formação social articulada por um círculo determinado de integrantes a partir da diferenciação interna de funções, estando voltada para fins e objetivos precisos.⁸⁹⁸

É possível que entidades governamentais e empresas partilhem alguns padrões administrativos quando operam em ambientes em que os padrões sociais são semelhantes. Tomando-se de empréstimo o conceito elaborado no âmbito teoria da administração, organização significa a estrutura, material e humana do empreendimento, aliás, se fosse possível deixar de lado o elemento humano seria muito mais fácil construir uma unidade social orgânica. Porém, para se construir uma organização útil, não basta agrupar pessoas e distribuir deveres, deve haver um conhecimento de como adaptar o todo orgânico às necessidades, bem como encontrar o elemento humano essencial e colocar cada um onde for mais imprescindível, em suma, numerosas qualidades são indispensáveis.⁸⁹⁹

O Ministério Público integra o sistema de justiça e pode ser estudado com base também na teoria das organizações em um processo nomeado como construção social. Os indivíduos que exercem atividades no seu interior interpretam determinadas regras e “criam” outras para regular suas ações. O bom desempenho de suas atribuições típicas como titular da ação penal e a tutela de interesses difusos e coletivo, inclusive o de combate à corrupção, não é o mero resultado de um conjunto legislativo de normas que os disciplinam, mas é o resultado da interpretação dessas

⁸⁹⁷ MACHADO, Bruno Amaral. Ministério Público: Organização, representações e trajetórias. Juruá: Curitiba, 2007, p. 27

⁸⁹⁸ FRIEDBERG e ZINO TORRAZZA, apud MACHADO, Bruno Amaral, *Ib.*, p. 28. Conforma-se com a divisão de tarefas e papéis, possui uma ou várias cadeias hierárquicas, um sistema de comunicações e de relações de interdependência entre os seus elementos, assim como um conjunto de critérios para avaliar e controlar os resultados da organização e dos indivíduos que a integram.

⁸⁹⁹ FAYOL, Henri. Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990. O autor define o ato de administrar (funções administrativas): prever – visualizar o futuro e traçar o programa de ação; Organizar – constituir o duplo organismo material e social da empresa; comandar – dirigir e orientar o pessoal; coordenar – ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos; controlar – verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas. São os elementos que constituem o processo administrativo em qualquer nível ou âmbito de atividade de uma empresa. Todos devem desempenhar essas atividades essenciais ao bom funcionamento de uma empresa.

normas que faz com que, no dia a dia, essas ações sejam levadas a cabo pelo membro do Ministério Público. É o que se pode chamar de organização-construção.⁹⁰⁰

As organizações funcionam mediante um complexo sistema de interações entre os atores que a integram, os quais conjugam objetivos organizacionais e particulares, gerando dinâmicas resultantes da tensão entre dois tipos de objetivos. É o que se denomina de organização como construção social.⁹⁰¹

North entende que as “[...] instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições humanamente concebidas que moldam a interação humana”.⁹⁰² Depois de examinar a natureza das instituições e suas manifestações para fins econômicos, delineia a trajetória das instituições com base em como os comportamentos passados influenciam os comportamentos presentes e futuros, o *path dependence*. Estabelece as diferenças entre as instituições e as organizações, componentes da mesma estrutura social que suporta as interações humanas, distinguindo-as. Considera as instituições como a regra do jogo e as organizações podem ser consideradas os jogadores, grupos de pessoas que trabalham com objetivos comuns ou em direção a uma meta, como são os órgãos governamentais, partidos políticos, igrejas. A interação entre as instituições (regras ou leis) e as organizações (atores) é enfatizada como agente de mudança institucional, com destaque para as organizações. Estas seriam os agentes das mudanças institucionais. Nesse contexto, as instituições possuem o papel de estabelecer uma estrutura estável para a interação humana. Quando isso não ocorre, vige um estado de incerteza.⁹⁰³

Mesmo depois de instituída, a organização apresenta espaços de incerteza não alcançados pela regulamentação fazendo com que o próprio grupo acabe por regular as relações entre os membros, motivando ações coletivas a partir de sua estrutura social.

A forma estabelecida pelos atores para colocar a organização em movimento, configura-se uma maneira peculiar de interpretar normas e objetivos oficiais de organização. Corresponde a uma rede de indivíduos que atua como aliados e que buscam orientar suas ações por pautas

⁹⁰⁰ MACHADO, Bruno Amaral, Ministério Público: Organização, representações e trajetórias. Juruá: Curitiba, 2007, p. 27.

⁹⁰¹ MACHADO, Bruno Amaral, Ministério Público: Organização, representações e trajetórias. Juruá: Curitiba, 2007, p. 28.

⁹⁰² NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 03.

⁹⁰³ Id. Ib., p. 3, 6.

específicas de interpretação das regras a serem aplicadas⁹⁰⁴ Resta saber como os seus próprios membros constroem a instituição e esmiuçam as suas atribuições, estabelecendo o seu verdadeiro papel em benefício da sociedade.

Os membros do Ministério Público compartilham determinados valores, visões e expectativas sobre o mundo e a sociedade, correlacionando-os com o papel a ser exercido pela instituição no campo jurídico. Isso não quer dizer que tenha alcançado uma realização ideal de sua unidade institucional. A busca pelo aperfeiçoamento funcional deve ser constante, com discussões cujo intento é o aprimoramento da própria instituição em sua organização-construção.

A preocupação deve ser constante quanto à elaboração, ausência e ao rumo das políticas públicas e sociais relacionadas às suas atribuições constitucionais, considerando que influenciam fortemente na sua função de titular da ação penal, produzindo impactos significativos ligados à defesa dos interesses difusos e coletivos, em especial no modelo brasileiro.

1.1 Ministério Público como instituição

As instituições, em uma visão mais conservadora, identificam-se com as regras do jogo em uma sociedade ou as limitações criadas pelo homem a reger as interações humanas. As formais são representadas pela constituição, leis, regulamentos e direitos de propriedade; e, as informais são as sedimentadas nos costumes, modos, tradições, códigos e valores.⁹⁰⁵ Esse conjunto de elementos formais e informais fundamenta as ações de sociedades, organizações e indivíduos.⁹⁰⁶ Com o incremento das estruturas, a complexidade das novas atribuições e montante de recursos envolvidos, bem como a relevância que as instituições alcançam na dinâmica da vida em sociedade, o conceito tradicional foi reformulado, fazendo surgir um novo institucionalismo.

O novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo abriga elementos metodológicos e

⁹⁰⁴ MACHADO, Bruno Amaral, Op. Cit., p. 29.

⁹⁰⁵ BAREMBLITT, G. F. *Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992, p. 27.

⁹⁰⁶ NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change na economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 49. Pode, inclusive, ter os seus reflexos na economia, resultando em vantagens transacionais.

analíticos diferentes, tanto no escopo da política, quanto da economia, da sociologia⁹⁰⁷ e no direito. A instituição Ministério Público pode ser conceituada sob o ponto de vista desse novo institucionalismo, aqui espelhado para o campo da instituição pública.

Como instituição, o Ministério Público se caracteriza por um conjunto de regras e procedimentos padronizados, reconhecidos, aceitos e sancionados pela sociedade, por intermédio do poder constituinte com grande valor social.⁹⁰⁸ Contudo, a instituição não existe isolada de outras. Verifica-se uma interdependência mútua de tal forma que uma modificação em uma determinada instituição da República pode acarretar consideráveis mudanças nas demais.

As instituições sociais, assim como o Ministério Público, nascem como um meio para a satisfação das necessidades da sociedade. Nenhuma instituição surge sem que tenha surgido antes uma necessidade, com motivações que podem coincidir com as que originam as já denominadas organizações-resposta. As instituições sociais são criadas para servir de instrumento de regulação e controle das atividades do homem¹⁰. Neste contexto, o Ministério Público amolda-se ao conceito de instituição social, de regime público, nomeadamente por ser constituída por um sistema público de regras, definidor de cargos e posições, direitos, deveres e imunidades⁹⁰⁹, entidade complexa, portanto. Para que as suas diversas engrenagens funcionem há necessidade de aplicação de um razoável montante de recursos financeiros oriundos do erário público.

Reconhecendo-se seu acentuado contorno sociológico, noutra sentido, o conceito de instituição alcançará todas as formas de regulação presentes em determinado grupamento, ainda que não impostas pelo poder constituído: costumes, tradições, padrões morais, crenças, etc. Sob uma perspectiva subjetiva, entender-se-á por instituição a estrutura organizacional direcionada à consecução de determinados fins, que podem, ou não, coincidir com aqueles de matiz sociológico.⁹¹⁰

A estrutura do Ministério Público se amolda tanto a um conceito mais amplo, no plexo

⁹⁰⁷ HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* (on line). 2003, n. 58, pp. 193-223, p. 193.

⁹⁰⁸ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004, p. 40.

⁹⁰⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Martins Fontes: São Paulo, 1997, p. 58. “[...] essas regras especificam certas formas de ação como permissíveis, outras como proibidas; criam também certas penalidades e defesas, e assim por diante, quando ocorrem violações. Como exemplo de instituições, ou, falando de forma mais geral, de práticas sociais, posso pensar em jogos e rituais, julgamentos e parlamentos, mercados e sistemas de propriedade”.

⁹¹⁰ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004, p. 40.

sociológico, quanto a um conceito nitidamente jurídico, posto que a Constituição acaba por definir o órgão institucionalmente, formalizando-o como um sistema público de regras com finalidade social. Por isso, a opção pelo termo instituição, quando se refere ao órgão, em diversos momentos deste trabalho.

Se por um lado enquadra-se no conceito de instituição, por outro, configura-se a necessidade que seja considerado, igualmente, uma organização, podendo indentificar-se a realidade de sua formatação como a constante busca de uma de organização-resposta à sociedade, atribuindo-lhe elevada gama de funções sociais.

Existem princípios institucionais previstos constitucionalmente, em relação aos quais ainda há necessidade de um maior exame, visando ao aprimoramento, dirimindo as questões relacionadas à autonomia e independência funcionais, unidade e indivisibilidade das funções institucionais dentro de cada Ministério Público, considerando que no Brasil a instituição se divide em variados ramos.

Tais princípios se extraem do fundamento de validade previsto nos artigos 127 e seguintes da Constituição brasileira, dispositivos que representam cláusulas anticorrupção institucionais, que devem nortear a edificação da organização Ministério Público focando a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, entre eles, a primazia do combate à corrupção e o controle da administração pública na atuação da instituição. Os atores, neste caso, os membros pertencentes à instituição, são responsáveis pela construção e movimentação da instituição, aplicando as regras do jogo no sentido de alcançar realisticamente os objetivos que lhes são propostos sob uma perspectiva ideal.

1.2 Breve historico da instituição

No passado, o Ministério Público exercia a função de Procurador do Rei, posição que ocupava por influência franco-lusitana, rearticulando-se sob os auspícios do Estado Democrático e Social de Direito. O Rei sempre tratou dos assuntos do Estado como se pessoais fossem, havendo confusão entre o público e privado. Neste eito, a missão do Ministério Público sempre esteve ligada à defesa dos interesses desse governante, fosse ele um Rei, ou um César, sobretudo, quando esse interesse dizia respeito à manutenção da integridade do tesouro do soberano. Justiça

então, era a equalização daquilo que deveria soar bem aos ouvidos do soberano e parecer bem aos seus olhos.⁹¹¹

Tal personalidade somente foi suavizada após a Revolução Francesa, época em que o Ministério Público passa a assumir a função de acusador oficial do Estado, além de fiscal das leis. Assim, o Ministério Público vai surgir na história com a finalidade de justificar e proteger os interesses do Rei. Nasceu com a missão de proteger o Rei de suas muitas tarefas, inclusive de ter que se envolver com problemas do povo e para evitar que as penas fossem aplicadas diretamente por ele.⁹¹²

A transição ao modelo constitucional instituído em parte dos países ocidentais ao longo da segunda metade do século XX vem propiciando novas interpretações acerca de sua real função, esculpindo a instituição.

Não se pode dizer exatamente qual seja o marco remoto de instituição de um órgão com o perfil do Ministério Público atual. Detecta-se que a origem da instituição é controvertida, não sendo tarefa fácil identificar precisamente. Cogita-se de uma origem remota e em uma origem próxima.

1.2.1 Origens remotas e próximas

Remotamente, mencionam-se os *Magiaí*, funcionários reais do antigo Egito, como sendo a origem mais remota do Ministério Público, os quais seriam a “língua e os olhos do Rei”, cuja função era castigar os criminosos, reprimindo os violentos e protegendo os cidadãos pacíficos, acolhendo os pedidos do homem justo; sendo o pai do órfão e o marido da viúva”, ou seja, funções assemelhadas àquelas desempenhadas pelo Ministério Público na atualidade.⁹¹³

Mesmo que possam ser tidos como as raízes remotas de um sem número de instituições políticas e jurídicas, Grécia e Roma não teriam conhecido propriamente uma instituição como o

⁹¹¹ VIEIRA, Judivan J. Ministério Público: O 4.º poder. Síntese: Porto Alegre, 2003, p. 14.

⁹¹² JATAHY, Carlos Roberto de C. O Ministério Público e do Estado Democrático de Direito: Perspectivas constitucionais de atuação institucional. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007, p. 07.

⁹¹³ GARCIA, Emerson, Op. cit., p. 08; VELLANI, Mario. Il Pubblico Ministero nel processo. Bologna: Zanichelli, 1965, v. 1, p. 16.

Ministério Público, havendo algumas funções e atribuições semelhantes às atualmente exercidas pelo Ministério Público, não passando de meros rascunhos do que se tem atualmente.

Há menção sobre os Éforos de Esparta e das figuras romanas do *advocati fisci* e dos *censores* ou do *defensor civitatis*. Na Grécia a acusação era tecida pelas próprias vítimas e não por um órgão público que pudesse ser chamado de *dominus litis*. A acusação ainda era feita diretamente pelos cidadãos, a defesa pelo acusado⁹¹⁴, mas já haviam leis previamente estabelecidas prevendo a figura do juiz e as penas de morte e de multa. Até porque se prescindia de uma figura semelhante ao Ministério Público devido à amplitude do exercício dos direitos de cidadania, prática da democracia direta e consciência de direitos garantidos escrupulosamente a quem era considerado cidadão. A justiça ateniense jamais conheceu um Ministério Público.⁹¹⁵

Em Roma teriam existido os *advocati fisci* e os *procuratores caesaris* como precedentes do Ministério Público. Essa tese é infirmada por Roberto Lyra⁹¹⁶, pois, ensina que ao povo competia e iniciativa de procedimento penal e os acusadores eram um César, um Hortêncio, um Catão, indivíduos movidos por interesses outros que se envolviam em torneios de eloquência falaciosa com intento de conquistar prosélitos pela palavra. Porém, houve um momento em que nenhum cidadão, a não ser o ofendido, quis se desincumbir do odioso risco de acusar delinquentes, deixando precário o magistério penal, pois a sociedade restou indefesa contra os facínoras. No terceiro século da era cristã surgiu o conceito de perseguição aos delitos movida pelos magistrados. Mesmo assim, ainda não havia uma figura estatal encarregada exclusivamente da ação penal, não havendo traço disso na instituição dos *curiosi* e dos *stanzionarii*, surgida no quarto século, com atribuição de mera polícia investigadora.⁹¹⁷

Narciso da Cunha Rodrigues⁹¹⁸ menciona magistraturas romanas que considera serem a origem remota do Ministério Público, mas nenhuma com as características das atribuições hoje

⁹¹⁴ A acusação era desempenhada por notáveis oradores que, movidos pelo interesse na causa ou pela paixão que o delito desencadeava no meio social, nem sempre agiam com a imparcialidade do Ministério Público da atualidade.
¹⁷ PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público na construção do Estado de direito. Brasília. Brasília Jurídica, 2003, p. 27.

⁹¹⁵ ROUSSELET, Marcel; AUBOIN, Jean Michel. Histoire de La Justice. 5. Ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1976, p. 12. “*La justice athénienne comme d’ailleurs toutes les justices antiques na jamais connu le Ministère Public*”.

⁹¹⁶ JATAHY, Carlos Roberto de C. O Ministério Público e do Estado Democrático de Direito: Perspectivas constitucionais de atuação institucional. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007, p. 10.

⁹¹⁷ CARRARA, Francesco apud GARCIA, Emerson. Op. cit., p. 09.

⁹¹⁸ RODRIGUES, José Narciso da Cunha. Em nome do povo. Coimbra: Coimbra editora, 1999, p. 36.

evidenciadas no Ministério Público.

Constata-se que não houve nenhuma instituição em Grécia ou Roma que se equiparasse ao Ministério Público. A preocupação do governante não era com a preservação do interesse público, mas com o seu próprio interesse.⁹¹⁹ Por óbvio, algumas das atribuições atualmente exercidas pelo Ministério Público têm suas origens na Grécia, Roma e Egito, mas é certo que uma instituição estruturada nos moldes do Ministério Público atual não foi conhecida por eles. A ideia de que o Estado encamparia a defesa da sociedade por meio de uma instituição constitucional somente começaria a tomar corpo na França dos séculos XIII e XIV.⁹²⁰ Aqui se encontra a origem próxima do Ministério Público da atualidade.

Há algumas referências a funcionários estatais que exerciam funções assemelhadas às que atualmente são cometidas ao Ministério Público. Os *saions* foram figuras identificadas durante a idade média, existentes entre os visigodos, bárbaros que saquearam Roma no Século V. Estes tinham como atribuições a acusação pública e a defesa de órfãos; Os *gastaldi*, do direito Longobardo, exerciam funções de polícia e representavam o rei junto aos duques; os *Missi Dominici* (enviados do Senhor) da Gália (na época, Reino dos Francos) no final do século V, cuja atribuição era a de visitar os condados e fiscalizar a atuação dos delegados do soberano, ouvindo reclamações e coibindo abusos; os *vindex religionis* no Direito canônico; e, os *Gemeiner anklager* que exerciam a atribuição de acusar no caso de desídia do particular.⁹²¹

Muito se comenta sobre suas origens mais próximas do Ministério Público ligadas à França, inicialmente com a criação dos *advocat et procureur du roi*, no século XVI, que tinham como função, não somente denunciar quem violasse a lei, mas também executar a própria sentença prolatada pelo juiz, garantindo o proveito econômico da Coroa. Os *advocat du roi* eram advogados comuns escolhidos para exercer atribuições de administração e defesa dos interesses patrimoniais da Coroa francesa.⁹²²

Além das figuras já mencionadas, surgiu também na França o chamado *le gens du roi*

⁹¹⁹ VIEIRA, Judivan J. Op. cit., p. 34.

⁹²⁰ VIEIRA, Judivan J, Op. cit., p. 22; PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público na construção do Estado de direito. Brasília. Brasília Jurídica, 2003, p. 27; GOULART, Marcelo Pedrosa. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. ed. D'PLÁCIDO: São Paulo, 2020, p. 94-95.

⁹²¹ GARCIA, Emerson, Op. cit., p. 08; RASSAT, Michele-Laure. Le Ministère Public – Entre son passé et son avenir. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

⁹²² SAUWEN FILHO, João Francisco. O Ministério Público e o Estado Democrático de direito. Renovar. Rio de Janeiro, 1999, P. 38

que se unidas em uma mesma instituição, com a tarefa genérica de persecução criminal e tutelar os interesses do Rei e do soberano junto ao Poder Judiciário.⁹²³ Felipe IV, o Belo, cria um corpo de funcionarios a quem competia a tutela dos interesses do Estado, separados da pessoa e dos bens do Rei, com a finalidade de fiscalizar de perto as atividades dos magistrados, outorgando-lhes as mesmas prerrogativas destes. Mas fo com Luís XIV que se editou a *Ordonnance Criminelle*, considerada a grande codificação da monarquia francesa, onde se ampliou o campo de atuação do Ministério Público como acusador público.⁹²⁴ Entretanto, a conformação do Ministério Público, semelhante aos padrões atuais, somente ocorreu após a revolução francesa de 1789, quando da codificação patrocinada por Napoleão Bonaparte.⁹²⁵

As expressões *Parquet* e Ministério Público são decorrentes do exercício funcional dos próprios procuradores do Rei que, em correspondências trocadas entre si denominavam sua função como um ofício ou ministério público, visando a distingui-lo do ofício privado dos advogados. A expressão *Parquet* tem origem no estrado existente nas salas de audiência onde os procuradores do rei podiam sentar-se lado a lado com os magistrados. Constituíam-se em uma verdadeira magistratura, inclusive, não se dirigiam aos magistrados do chão, mas de cima do estrato – *Parquet* – em eram colocadas as cadeiras destes e não se descobriam para dirigir-lhes a palavra, embora tivessem de falar em pé.⁹²⁶

⁹²³ MELLO, Júnior, João Cancio de. A função de controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Líder, 2001, p. 46.

⁹²⁴ MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro, p. 13-14; MARQUES, José Frederico, Elementos de direito processual penal, vol. II, p 48-49; VELLANI, Mario. *Il pubblico ministero nel processo*, v. 1, p. 21-15; GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público, p. 96.

⁹²⁵ A burguesia assume o poder no período pós-revolução instalando a Assembleia Nacional Constituinte francesa procedendo à remodelação de Estado francês promovendo uma reforma que descentralizou as atividades estatais. A legislação que se seguiu deu forma e regulou o Ministério Público, definindo-o como agente do Poder Executivo com atuação somente perante os tribunais, fiscalizando leis e julgados, desvinculando a acusação pública para um agente eleito pelo povo. Mais tarde, o *Code d'Instruction Criminelle*, de 1810 organizou o órgão, mantendo um estreito vínculo com o Poder Executivo francês – até a atualidade – voltando o Ministério Público ao papel de acusador público (VELLANI, Mario. *Il pubblico ministero nel processo*, v. 1, p. 286-374; MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro, p. 14; GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público, p. 96; JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. cit., p.13; GARCIA, Emerson, Op. cit., p. 09-10.).

⁹²⁶ JATAHY, Carlos Roberto de C, Op. cit., p. 14; CAPPELLETTI Mauro; JOLOWICZ, J. A. *Studies in comparative law – Public Interest Parties end the cative Role of the Judge in civil Litigation*, Milano, Dott. A Giuffrè Editore: “Like the judges they were (and are) member of the magistrature although called ‘magistrats deboit’ (standing judges) rather than do magistrats assis or ‘magistrats du siège’(sitting judges, to indicate that they made (and make) their arguments standing before the sitting court). Likewise, they were (and are) also called parquet to indicate that, when arguing in court, they did (and do) not sit on the bench but rather, like the normal attorneys, stand on the floor parquet’.

Em Portugal, a luta da realeza pelo monopólio da jurisdição levou o Rei Dinis a editar a Lei de 19 de março de 1317, intervindo nos tribunais senhoriais para fortalecer o poder real assumindo a função de julgar em última instância; todavia, a consolidação da forma e conteúdo da jurisdição se deu com as Ordenações do Reino de Portugal⁹²⁷, onde, aliás, pela primeira vez se cunhou o termo promotor de justiça, com atribuições de fiscalizar o cumprimento da lei e a sua execução.⁹²⁸ As instituições jurídicas-políticas brasileiras, desde o Brasil-Colônia até o Brasil-Império seguiam a mesma formatação daquelas criadas pelo direito português.

O Ministério Público surgiu e formou-se em um processo histórico lento e gradual, definindo-se no seio da sociedade na medida em que os conflitos sociais pressionaram o soberano a instituí-lo. Não surgiu como resposta do Estado às necessidades populares ou como forma de alargamento do conceito de Estado Social ou, ainda, como fator de equilíbrio entre o poder absoluto do Estado e a absoluta falta de poder do cidadão.⁹²⁹

De instituição criada para sustentar os interesses pessoais dos monarcas, lenta e gradualmente o Ministério Público passou a exercer uma função primordial como baluarte das democracias e defensor dos princípios constitucionais essenciais à República e ao Estado Democrático de Direito.

1.2.2 Documentos internacionais e a formatação básica do Ministério Público

O ideal de que os princípios fundamentais adotados nos processos de globalização, cartas, tratados e convenções internacionais acabem conduzindo os Estados que os ratificaram a estabelecerem as mesmas diretrizes em suas legislações internas, leva à análise dos caminhos de internalização de tais princípios, permitindo-se identificar os efeitos de uma globalização de baixa intensidade em dois níveis: seja pela incorporação direta dos princípios fundamentais das

⁹²⁷ Ordenações Afonsinas, em 1456; Ordenações Manuelinas, em 1521; Ordenações Filipinas, em 1603.

⁹²⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público, 2020, p. 97. Nas Ordenações Filipinas se previu tanto o promotor de justiça da Casa da Suplicação como também outras figuras: procurador dos feitos da Fazenda e o solicitador da justiça da Casa da Suplicação, atribuições que mais tarde foram aglutinadas e exercidas pelo Ministério Público. O promotor de justiça da Casa de Suplicação, nomeado pelo rei, se atribuiu a tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei como também de formular a acusação criminal.

⁹²⁹ VIEIRA, Judivan J. p. cit., p. 66.

organizações a que o país pertence, seja pela adoção na legislação interna de tais princípios.⁹³⁰

1.2.2.1 Organização das Nações Unidas

Apesar da constante preocupação das Nações Unidas com o reconhecimento e respeito aos direitos humanos, inclusive, tendo estabelecido por intermédio do Tratado de Roma, aprovado em 1998, a criação do Tribunal Penal Internacional, não há uma preocupação maior com a harmonização dos sistemas judiciais, tampouco no que se refere com a independência dos atores principais da justiça: Magistratura e Ministério Público. Tampouco existe monitoramento ou preocupação com o grau de independência, em especial, do Ministério Público, dentro dos sistemas jurídicos dos países integrantes da Organização. Em 1985, no entanto, já houvera aprovado as Resoluções 40/32 e 40/146, estabelecendo Princípios fundamentais relativos á independência da justiça.

A Assembleia-Geral da ONU aprovou no oitavo Congresso de Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinquentes, realizado em Havana – Cuba, em 07.09.1990, princípios orientadores aplicáveis aos Magistrados do Ministério Público, com o objetivo de assegurar aos membros do Ministério Público, em âmbito global, condições mínimas de qualificação, seleção e formação, incentivando a criação de estatutos de classe e condição profissional, o direito de liberdade de expressão e de associação, garantindo a separação de funções entre magistrados juízes e magistrados do Ministério Público, bem como enaltecendo os seus poderes discricionários para decisões coerentes dentro do processo penal, como, por exemplo, alternativas ao processo-crime, a cooperação e a relação com outros organismos e instituições públicas, regras quanto a processos disciplinares e a obrigação de respeito pelos Estados e pelos próprios membros do Ministério Público dos princípios orientadores.⁹³¹

⁹³⁰ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 160. No Brasil, os tratados de direitos humanos que não passam pelo crivo do estatuído no artigo 5º, § 3º, da Constituição, adquirem *status* de normas supra legais. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Pacto de San José da Costa Rica. Prisão depositário infiel. Hierarquia normas de convenções e tratados internacionais sobre direitos humanos a que o Brasil aderiu. Emenda 45. Supralegalidade. *Habeas Corpus* 87585/TO, Relator: Marco Aurélio Mello, Brasília, 3.12.2008).

⁹³¹ MAIA NETO, Cândido Furtado. Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

São princípios de caráter genérico, mas, que uma vez implementados, colaboram, mesmo que de forma reflexa, para o alcance de um apanágio principiológico, “que por si só, é garante de um contributo para um sistema judicial independente, capaz e efetivo no exercício da ação penal”.⁹³²

Existem outros princípios assegurados por pactos, convenções e tratados internacionais relativos aos direitos económicos, sociais e culturais e aos direitos civis e políticos, bem como pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, tais como a igualdade perante a lei e na lei, a presunção de inocência e o direito de ser julgado por uma justiça imparcial e independente em prazo razoável. Todos princípios veiculadores de direitos humanos e serem respeitados pelos Estado e cuja proteção está a cargo do Ministério Público.

Por parte do Banco Mundial, há preocupação no que respeita ao desenvolvimento dos sistemas de justiça, porém, tem sido muito mais com a questão económica do que com a temática dos direitos humanos, mesmo que possam estar, por vezes, imbrincados, como é o caso das patologias geradas pela corrupção.

1.2.2.2 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

A Organização para a cooperação e desenvolvimento económico, não tem preocupação direta com os sistemas de justiça, nem mesmo com a organização dos Ministérios Públicos, mas possui grande interesse na eficácia dos sistemas económicos. O controle corrupção pública e privada é uma das pautas de destaque, pois, mina o desenvolvimento económico e social.

A corrupção transformou-se em uma das áreas prioritárias de sua intervenção⁹³³, tendo essa preocupação culminado na elaboração da Convenção da OCDE que se alia a outros documentos defendidos e aplicados na União Europeia e ela Organização dos Estados

⁹³² DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 164.

⁹³³ DIAS, João Paulo dos Santos, Op. cit., p. 166. A corrupção se tornou um dos pontos principais de reflexão e intervenção da OCDE, facto que originou a publicação, em 1996, do livro *Public Sector Corruption: An International Survey Of Prevention Measures*. Este documento procura analisar os impactos da corrupção no desenvolvimento económico sustentado de vários países, propondo, no final, medidas de combate, que passam naturalmente pela reforma de alguns instrumentos existentes nas diferentes organizações judiciais e nos distintos ordenamentos jurídicos.

Americanos. Desde então, outros documentos foram aprovados culminando na aprovação dos Princípios para a existência de Serviços Públicos Íntegros, sobrelevando a necessidade de elaboração de mecanismos de prevenção, monitorização e luta contra a corrupção, preconizando a instituição de órgãos com atribuição para a investigação de crimes de corrupção no poder público, destacando-se o Ministério Público como agente anticorrupção.⁹³⁴

1.2.2.3 Conselho da Europa

Pautando-se em uma maior preocupação com a justiça, como pilar das sociedades e do desenvolvimento econômico e social, o Conselho da Europa criou a Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça (CEPEJ), que tem produzido inúmeros documentos e relatórios sobre o funcionamento da justiça nos Estados-membros.

Especificamente em relação ao Ministério Público foi criado o Conselho Consultivo de Procuradores Europeus, donde emanam documentos orientadores das reformas nas áreas da justiça, em especial, procurando inserir o Ministério Público nas discussões acerca da salvaguarda de sistemas judiciais independentes, eficientes e que correspondam às necessidades dos cidadãos.

No ano 2000, o Conselho de Ministros aprovou a recomendação Rec(2000)19128 sobre o “O Papel do Ministério Público no Sistema de Justiça Penal”. Este documento estabelece os princípios e diretivas pelos quais os diferentes sistemas judiciais devem nortear a organização do Ministério Público e as competências que lhe devem ser atribuídas.

No ponto 4, estabelece as salvaguardas oferecidas aos acusadores públicos (membros do Ministério Público) para a realização de suas funções⁹³⁵, garantindo que sejam capazes de cumprir

⁹³⁴ DIAS, João Paulo dos Santos, Op. cit., p. 166. “Em 2007, a OCDE aprovou, igualmente, um relatório sobre Instituições Especializadas na Anticorrupção,¹²² onde elenca um conjunto de modelos existentes em diferentes países, de modo a que possam ser reconhecidas boas práticas na luta contra este fenómeno, reconhecendo, assim, ser este um fenómeno que interfere na confiança pública e degrada os sistemas democráticos e que exige uma estratégia a vários níveis e com o envolvimento de múltiplas instituições capazes de fazer cumprir a lei (polícias, Ministério Público e tribunais, por parte da justiça)”.

⁹³⁵ 4. *States should take effective measures to guarantee that public prosecutors are able to fulfil their professional duties and responsibilities under adequate legal and organisational conditions as well as adequate conditions as to the means, in particular budgetary means, at their disposal. Such conditions should be established in close co-operation with the representatives of public prosecutors.*

com as suas atribuições e deveres profissionais em condições adequadas, garantindo as condições orçamentárias para essa missão. Ou seja, deve existir uma cooperação para que o Ministério Público possa bem exercer o seu papel. A recomendação peca por referir-se somente às atribuições do Ministério Público na área criminal, deixando de lado a sua atuação ampliada na área cível, como ocorre em Portugal e Espanha, por exemplo, mas elabora importantes recomendações acerca de matérias ligadas à independência e autonomia do Ministério Público, mesmo que não se refira a estes termos.

Uma delas é estabelecer que o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo com o intuito de manter equilíbrio em relação aos poderes do Ministério Público e a capacidade de influência dos demais poderes, imunizando a instituição da interferência indevida dos poderes executivo e legislativo. Além disso, deve exercer suas funções sem interferência política, mas em contrapartida deve prestar contas ao público e não imiscuir-se nas funções de governo. Nos países, mesmo os membros da União Europeia que estabelecem a independência ou autonomia na lei ou na Constituição, essas situações já se encontram contempladas.⁹³⁶

1.2.2.4 Declaração de Bordeaux

A Declaração de *Bordeaux*, aprovada em 02 de julho de 2009, agrega várias diretrizes contidas em documentos já produzidos em relação à Magistratura e Ministério Público, com o objetivo de “estabelecer os princípios básicos para o exercício de uma justiça independente e eficaz em uma sociedade democrática”.⁹³⁷ Junta em um mesmo documento as atribuições do Ministério Público e a competência judicial, indicando a sua interação, realçando questões de complementariedade e dependência. Contudo, para os fins deste trabalho calha realçar os pontos relacionados à independência e autonomia do Ministério Público. A independência no exercício de suas funções resta muito claro no ponto 4⁹³⁸, quando declara que os juízes e procuradores

⁹³⁶ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 172.

⁹³⁷ Ponto 01 da Declaração de Bordéus. Disponível em: http://www.smmp.pt/wp-content/declaracaobordeus_v_pt.pdf. Acesso em: 23.09.2015.

⁹³⁸ 4. O papel distinto, mas complementar dos juízes e procuradores é uma garantia necessária para uma justiça equitativa e imparcial. Se os juízes e os procuradores devem ser independentes no exercício das suas funções, devem também ser independentes uns dos outros.

devem ser independentes no exercício de suas funções e também uns dos outros.

A garantia de um estatuto que garanta a independência e autonomia dos procuradores em pé de igualdade com os juízes, é explícita no ponto 6 da Declaração⁹³⁹, imunizando-os contra interferências externas na tomada de suas decisões, sendo complementado pelo princípio básico traçado no ponto 8⁹⁴⁰, uma diretiva de estatuto de independência funcional para que os procuradores não sejam submetidos a nenhuma influência externa, bem como que os critérios de recrutamento, carreira e garantias estejam protegidas em lei.

No entanto, faltava ainda a elaboração de princípios orientadores acerca das funções dos membros do Ministério Público fora do sistema criminal. Existem diferenças entre os sistemas jurídicos e sobre as atribuições do Ministério Público que cada vez mais amplia seu 'leque' de atribuições para além da área estritamente criminal, a exemplo de Portugal e Espanha. Esse papel dos procuradores fora do sistema criminal de justiça, foi contemplado na Recomendação Rec (2012)11137, adotada a 19 de setembro de 2012, um conjunto de princípios orientadores fundamentais para a configuração dos modelos do Ministério Público nas áreas jurídicas não relacionadas com a vertente criminal.

O que a Recomendação tem de mais importante é o seu anexo, onde estão contextualizados e fundamentados os princípios e a terminologia adotada, dado que as diferenças, nos sistemas judiciais e nos modelos de Ministérios Públicos, implicam um maior cuidado na elaboração de documentos que se baseiam em princípios que são recomendados para serem comuns.⁹⁴¹ Assim, inovou, reconhecendo uma infinidade de atribuições não criminais a encargo do Ministério Público em nível internacional, reforçando que a atuação do Ministério Público tem como missão, guiar-se pela defesa do interesse público, proteção dos direitos humanos e as

⁹³⁹ 6. A aplicação da lei, a igualdade de armas e, se for o caso, o poder de oportunidade dos procuradores durante a fase pré-sentencial, exige que o estatuto dos procuradores seja garantido de forma constitucional ou através da lei da mesma forma que é o dos juízes. Quando tomam decisões jurisdicionais, os procuradores devem ser independentes e autónomos e devem exercer as suas funções de uma forma objectiva e imparcial. Disponível em: http://www.smp.pt/wp-content/declaracaobordeus_v_pt.pdf. Acesso em: 23.09.2015.

⁹⁴⁰ 8. Um estatuto de independência, para os procuradores, implica alguns princípios base: - que não sejam submetidos, no exercício das suas funções, a influências ilegítimas ou a quaisquer pressões de origem exterior ao Ministério Público (independência funcional). - que o seu recrutamento, carreira, garantias de carreira e remunerações estejam protegidos por lei (ver Rec. (2000)19). Disponível em: http://www.smp.pt/wp-content/declaracaobordeus_v_pt.pdf. Acesso em: 23.09.2015.

⁹⁴¹ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 181.

liberdades fundamentais⁹⁴², à luz do princípios da legalidade, objetividade, imparcialidade e equidade⁹⁴³, sedimentando tanto a sua legitimidade quanto a sua independência colocando-o à parte de qualquer filtro político no que diz respeito à sua atuação.⁹⁴⁴

Adota os mesmos requisitos contidos na Recomendação Rec(2000)19, do Conselho de Ministros do Conselho da Europa⁹⁴⁵ e o mais importante é a proteção das condições básicas para o exercício das atribuições, deixando claro como deverá se dar o relacionamento do Ministério Público com os poderes do Estado e o seu compromisso com a cidadania. O realce dado ao princípio da legalidade e a menção ao poder de fiscalização de órgãos e atividades públicas bem como o dever de transparência são elementos estruturantes contemplados na Recomendação e garantidores da própria independência, autonomia e imparcialidade do Ministério Público no Estado de Direito.

1.2.2.5 União Europeia

No seio da União Europeia a discussão acerca dos sistemas de justiça inicialmente não era uma prioridade, a não ser em casos específicos como o combate à criminalidade, imigração ilegal, pedofilia ou exploração sexual. Foi a partir de 1999 que se criou uma comissão específica para a justiça e assuntos internos em movimento liderado pelo português António Vitorino, cujas discussões se iniciaram com o reconhecimento das sentenças cíveis e comerciais pelos tribunais. A partir de 2010, a pasta dividiu-se e passaram a ser lideradas por diferentes comissariados.

A ideia da criação de uma Procuradoria Europeia foi oficializada com a previsão no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Nomeadamente o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia dedica o artigo 86 à Procuradoria Europeia, nos mesmos moldes do Estatuto de Roma, porém, apresentava-se como “algo a realizar”, nas palavras de Joana

⁹⁴² Ponto 2. *Recommendation CM/Rec(2012)11 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecutors outside the criminal justice system.* Disponível em:

<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>>. Acesso em: 26.09.2015.

⁹⁴³ *Ib.*, ponto 4.

⁹⁴⁴ *Ib.*, ponto 5.

⁹⁴⁵ *Ib.*, ponto 5, 2.^a parte.

Amaral Rodrigues⁹⁴⁶, mesmo com base legal expressa, pois estaria a depender da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o que já ocorreu em 2009. Já se tem debatido quanto à instalação de uma Procuradoria europeia e muitos apontavam a sua necessidade devido ao crescimento dos crimes cometidos tanto contra as finanças da Comunidade Europeia quanto os crimes transnacionais de outras espécies. A resistência de alguns Estados-membros que não admitiam uma Procuradoria Europeia que atente, em tese, contra a autonomia dos Ministérios Públicos nacionais era o elemento dificultador, até porque a decisão de instalação e regulamentação de um Ministério Público Europeu deve ser unânime, mesmo que todos tenham ratificado o Estatuto de Lisboa. O caminho seria a harmonização e compatibilização progressiva de um Ministério Público Europeu com os órgãos dos Ministérios Públicos nacionais, bem como seus sistemas judiciários e processuais penais, de forma a não afetar a autonomia interna.

Foi assim que, a partir de 01 de junho de 2021 entrou em operação o Ministério Público Europeu, o *European Public Prosecutors Office* (EPPO), instituição independente da União Europeia, com atribuições de investigar e ajuizar processos relacionados a delitos contra os interesses financeiros da União Europeia, incluindo a corrupção.⁹⁴⁷ A EPPO rompeu os limites existentes até a sua criação e instalação, podendo efetuar investigações e propor ações penais e outras funções de acusação diretamente perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados membros participantes.⁹⁴⁸ Por exemplo, se um funcionário público receber um suborno em relação a um projeto financiado pela UE e o ocultar comprando uma casa, a Procuradoria Europeia pode investigar tanto a corrupção passiva quanto a subsequente lavagem de dinheiro, propondo a ação judicial competente perante o Estado membro. O Ministério Público europeu mantém acordos de trabalho com outras instituições, organismos e agências da UE⁹⁴⁹, bem como

⁹⁴⁶ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 249.

⁹⁴⁷ Fraude transfronteiriça em grande escala que afete o IVA e pressuponha um prejuízo total de 10 000 000 EUR, no mínimo; outros tipos de fraude que prejudiquem os interesses financeiros da UE; delitos de corrupção que prejudiquem ou possam prejudicar os interesses financeiros da UE; malversação de fundos ou ativos da UE por parte de um funcionário público; branqueamento de capitais e crime organizado, assim como outros delitos indissolvemente vinculados a uma das categorias anteriores. Disponível em: <<https://www.eppo.europa.eu/es/mision-y-funciones>>. Acesso em: 23.jan.2023.

⁹⁴⁸ Para que isso seja possível, os Estados membros participantes devem ter transposto a Diretiva PIF a suas legislações nacionais. Até que o Ministério Público europeu EPPO entrasse em funcionamento, as competências dos organismos se limitavam ao território nacional. Os organismos como a Eurojust, a OLAF e a Europol cercam de competências e atribuições necessárias para realizar as investigações criminais e para a atuação judicial. Disponível em: <<https://www.eppo.europa.eu/es/mision-y-funciones>>. Acesso em: 23.jan.2023.

⁹⁴⁹ Comissão Europeia, OLAF, Eurojust, Europol, Tribunal de Contas Europeu, Banco Europeu de Investimentos, e Fundo Europeu de Investimentos. Disponível em: <<https://www.eppo.europa.eu/es/mision-y-funciones>>. Acesso em: 23.jan.2023.

se associa a outras autoridades⁹⁵⁰, ou seja, privilegia e realiza uma atuação multi-institucional, mantendo a sua independência.

1.3 Associações do Ministério Público

Em nível mundial, a *International Association of Prosecutors* (IAP) foi estabelecida em junho de 1995 nos escritórios das Nações Unidas em Viena, contando atualmente com mais de 183 organizações-membros, representando mais de 177 diferentes países de todos os continentes, bem como agregando membros individuais. O principal fator que levou à sua criação foi o rápido crescimento de crimes transnacionais, particularmente o tráfico de entorpecentes, lavagem de dinheiro e fraude. A Declaração das Responsabilidades Profissionais e Declaração dos Deveres e Direitos Fundamentais do Membros do Ministério Público foram desenvolvidas no âmbito da associação e aprovadas pelo IAP em 1999⁹⁵¹, os quais servem de referências internacionais sobre as condutas pessoal e profissional dos membros do Ministério Público ao redor do mundo, bem como sua independência, Estado de Direito, imparcialidade, atuação nos procedimentos criminais e diretrizes e melhoria da cooperação internacional para o combate ao crime.

Destacam-se no âmbito da União Europeia a União Internacional de Magistrados - UIM, a Associação Internacional de Procuradores – IAP e a Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e Liberdade - MEDEL.

A MEDEL é uma associação de características regionais, integrando associações de países europeus, tanto de juízes quanto de membros do Ministério Público que toma posições acerca de assuntos que extravasam os seus limites territoriais.⁹⁵² Fundada em 1985, por iniciativa do Sindicato de Magistrados do Ministério Público português, do *Syndicat de la Magistrature*

⁹⁵⁰ Autoridades dos Estados membros da UE não participantes; autoridades de países que não são membros da UE (terceiros países); autoridades de Estados membros participantes; redes de cooperação judicial e de aplicação da lei (por exemplo, a Rede Judicial Europeia, CARIN, etc.); organizações internacionais e equivalentes (Conselho de Europa, Interpol, etc.). Disponível em: <<https://www.eppo.europa.eu/es/mision-y-funciones>>. Acesso em: 23.jan.2023.

⁹⁵¹ INTERNATIONAL ASSOCIATION PROSECUTORS. *Resources and documents*. <http://www.iap-association.org/Resources-Documentation>. Acesso em: 29.09.2015.

⁹⁵² DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 191. No caso Pinochet, no caso da perseguição de magistrados na Colômbia ou, mais recentemente, em relação ao processo judicial contra o juiz espanhol Baltasar Garsón.

francês e da *Magistratura Democratica* italiana (embora os membros fundadores tenham sido sete), apenas em finais de 1987 adquiriu personalidade jurídica.

A MEDEL atualmente é composta por 21 associações nacionais de juízes ou de magistrados do Ministério Público, representando 13 países.⁹⁵³ Firmou a Declaração de Palermo, onde, se depreende que a associação assume posição de vanguarda e progressista, pugnando por uma justiça democrática, independente e transparente, como elementos essenciais do Estado de Direito dedicando-se à realização prática dos princípios fundamentais enunciados na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Esses princípios, garantidos pelos pactos Internacionais relativos aos direitos econômicos, sociais e culturais e aos direitos civis e políticos, bem como pela Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, são, nomeadamente, a igualdade perante a lei, a presunção de inocência e o direito à justiça equitativa, pública e em prazo razoável, por um tribunal competente, independente e imparcial, criado pela Lei.⁹⁵⁴ Especificamente em relação ao Ministério Público, o MEDEL estabelece que “A autonomia do Ministério Público constitui um instrumento fundamental da independência do poder judicial”.⁹⁵⁵

A adoção por parte de instâncias internacionais dos documentos produzidos por essa plêiade de organismos associativos reforçam os princípios essenciais e fundamentais tanto para o bom funcionamento dos sistemas de justiça quanto para a boa atuação do Ministério Público em termos globais, barrando em boa parte, quaisquer iniciativas de governos que atentem contra a autonomia e independência da instituição.

No Brasil, a CAEMP, antiga denominação da CONAMP foi oficialmente fundada no dia 30 de maio de 1971, em Ouro Preto, Minas Gerais. Em 24 de agosto de 1978, com a adesão dos ramos do Ministério Público da União, o nome mudou para Confederação Nacional do Ministério Público. Em 16 de dezembro de 1992, a sigla foi modificada para CONAMP. Em 16 junho de 2000, a entidade, buscando alcançar legitimação para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI’s, mudou a natureza jurídica e passou a chamar-se Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mas manteve a sigla CONAMP, por já estar consagrada na história da instituição.

⁹⁵³ Id., Ib.

⁹⁵⁴ Declaração de Palermo. Estatutos para a Democracia e Liberdades, Pontos A e B. Disponível em: www.smmp.pt/wp-content/decl_palermo_estatuto_juiz_pt.doc. Acesso em: 29.09.2015.

⁹⁵⁵ Ib., ponto 9.1.

A união de promotores de justiça por meio das associações e o nascimento da CONAMP levaram o Ministério Público brasileiro a inúmeras conquistas: em 1981, a Lei Orgânica Nacional do MP (Lei Complementar 40) – a primeira que unificou a organização dos MPs nos Estados. Já em 1988, o Ministério Público passou a ser uma instituição independente e defensora dos interesses da sociedade, como prevê a Constituição.

Em 1993, entrou em vigor a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - Lei 8.625, dispondo sobre normas gerais para organização do Ministério Público dos Estados e a Lei Complementar 75, sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União. Ambas regulamentaram os avanços obtidos com a nova Constituição. Atualmente conta com 28 vinte e oito associações afiliadas.

Na busca do fortalecimento do Ministério Público brasileiro, tem-se alcançado conquistas importantes velando pelos direitos e prerrogativas da classe, bem como pelos valores e princípios constitucionais da instituição, pugnando pelo interesse de seus associados, acompanhando proposições legislativas por meio de sua assessoria parlamentar, propondo ações diretas de inconstitucionalidade e acompanhando aquelas propostas pelos demais legitimados que possuam relação com as atividades do Ministério Público brasileiro. Este realiza eventos de conagração, congressos, publicações e outras manifestações de interesse institucional.

O denominador comum entre as associações é a autonomia administrativa e financeira, bem como pela independência da instituição, em especial, a funcional, imprescindível para a atividade finalística a ser desenvolvida por seus membros, livre no plano técnico-jurídico de subordinação hierárquica a quem quer que seja e a impossibilidade de ser responsabilizado quando no exercício de suas atribuições, desde que respeitada a ordem jurídica subjacente.

2 Estruturação do Ministério Público brasileiro

Observa-se que a maioria dos países adota uma organização como a do Ministério Público, instituindo esse órgão do Estado normalmente vinculado a um dos poderes estabelecidos

com base na classificação de Montesquieu.⁹⁵⁶

A partir do momento em que o Estado passou de mero árbitro do jogo político e econômico assumindo uma função ativa por exigência constitucional, a República estabelecida como Estado Democrático de Direito passa a carregar em si um papel de reestruturar a sociedade, voltada a um novo paradigma garantidor e assegurador do desenvolvimento do cidadão em todas as suas potencialidades. Como nem sempre essa obrigação de suprimento das necessidades sociais é cumprida espontaneamente, houve um sensível deslocamento da esfera de tensão do Executivo e do Legislativo para o Poder Judiciário.⁹⁵⁷

Neste diapasão, necessário se faz a existência de um órgão incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, capaz de movimentar o aparato judicial para a realização dos direitos fundamentais, transformadores da coletividade.

A República que realmente se intitula democrática não pode prescindir de um Poder Judiciário forte, tampouco de um Ministério Público independente e desvinculado de qualquer outro Poder se realmente se quiser um instrumento poderoso de efetiva promoção de justiça social, enfrentamento à corrupção e outros males que acometem a cidadania.

O Ministério Público surge então como órgão de Estado republicano de extração constitucional, cujos princípios e atribuições refletem o sistema jurídico e social em que está inserido, em uma posição de equilíbrio dentro do sistema político, nem estritamente vinculado a qualquer deles, nem desvinculado totalmente. Não pode ser considerado um quarto poder, não é o que se defende, mas, trata-se de um órgão que extrai seu fundamento de validade diretamente da Constituição que o qualifica como órgão essencial à função jurisdicional do Estado e agente de transformação social.

As Constituições mais modernas acabaram por conceber nova configuração política ao Ministério Público, descolando-o do Poder Executivo, a exemplo das Constituições Italiana e Portuguesa que romperam com a vinculação ao Executivo, permitindo com que o Ministério Público passasse a representar o Estado em prol do conjunto de poderes e não do Poder Executivo

⁹⁵⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo, introdução. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 167-168.

⁹⁵⁷ JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. cit., p. 72.

somente.

O Ministério Público brasileiro assume uma missão de vanguarda: agir como agente propulsor das transformações sociais de acordo com o seu perfil constitucional, incumbindo-lhe a defesa de uma variedade de direitos e interesses coletivos e atividades preventivas e repressivas de tamanha envergadura que pode ser tido como o maior escritório de advocacia pública do mundo. Resta-lhe ser o melhor.

2.1 Das raízes portuguesas até o atual Ministério Público brasileiro

Em Portugal, após o estabelecimento de sua monarquia, com a ascensão de Dom João I após a batalha de Aljubarrota, a primeira menção sobre o assunto é um diploma legal de 1289 em que se criava a figura do Procurador do Rei.⁹⁵⁸ As ordenações do Reino de Portugal (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas) vigoraram no Brasil até a independência, sendo que as ordenações filipinas chegaram a vigorar até o advento do código civil brasileiro de 1916.

Surge, nas ordenações afonsinas, a figura do procurador⁹⁵⁹ o Procurador de Justiça, nos seguintes termos: “...E veja, e procure bem a todos os feitos da justiça, e das viúvas, e dos órfãos, e miseráveis pessoas que á nossa Corte vierem”.⁹⁶⁰

Nas Ordenações Manuelinas surge o Promotor da Justiça da Casa da Suplicação e os Promotores da Justiça da Casa Civil,. Criava, ainda, na Casa da Suplicação, o Procurador dos Feitos da Coroa e o Procurador dos Feitos da Fazenda, seguindo o modelo francês.

Nas Ordenações Filipinas, em 1603, estabelece de maneira mais sistemática a figura de um promotor de justiça. Há diversos títulos referindo-se à instituição do Ministério Público, com referência a um procurador dos feitos da coroa ou ao procurador dos feitos da fazenda , ao promotor de justiça da casa da suplicação e ao promotor de justiça da Casa do Porto.⁹⁶¹

⁹⁵⁸ LOPES CARDOSO, Isabel. Breve memória sobre a Procuradoria-Geral da República. Lisboa. Ed. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Relações Públicas e Informação, p. 9.

⁹⁵⁹ Publicadas entre 1446 e 1447, Título VIII, Livro I.

⁹⁶⁰ RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal, São Paulo: Saraiva, 2003, p. 16.

⁹⁶¹ Livro I das Ordenações Filipinas.

Há interessantes atribuições conferidas ao promotor de justiça, descritas no Título XV:

[...] ao desembargador da Casa da Suplicação, que servir de Promotor de Justiça, pertence requerer todas as coisas, que tocam à Justiça, com cuidado e diligência, em tal maneira que por sua culpa e negligência não pereça. E a seu Ofício pertence formar libelos contra os seguros ou presos que por parte da Justiça não hão de ser acusados na Casa de Suplicação ou acordo de Relação... Nos casos onde não houver querela nem confissão da parte, porá sua atenção na devassa, parecendo-lhe que se não deve proceder, para com ele dito promotor se ver em relação, se deve ser acusado, preso ou absolvido. E assim fará nos ditos feitos quaisquer outros artios e diligências que forem necessárias ao bem da justiça”.⁹⁶²

A evolução do Ministério Público português está muito relacionada à evolução dos órgãos judiciais junto aos quais atuava que, por sua vez, acompanhavam a organização do Poder Político em Portugal. Sua feição atual origina-se no Decreto n.º 24 de 16 de maio de 1832, o decreto sobre as reformas das Justiças.⁹⁶³

No Brasil, o primeiro texto legislativo a prever a figura do promotor de justiça é datado de 1609, diploma que regulava a composição do tribunal da relação da Bahia e que dispunha uma Relação composta por “10 (dez) desembargadores, 1 (um) procurador de feitos da Coroa e da Fazenda e 1 (um) promotor de justiça”.⁹⁶⁴

Durante o império brasileiro, a Constituição de 1824, apesar de não fazer menção ao Ministério Público, atribuiu ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação criminal ressalvadas as hipóteses de iniciativa da Câmara dos Deputados. A partir de 1828, existia um promotor de justiça junto a cada tribunal de relação, inclusive o da corte e em cada comarca⁹⁶⁵.

Após a proclamação da República, Manoel Ferraz dos Campos Salles, Ministro da Justiça editou decretos 848 (11/10/1890) e 1030 (14/11/1890) deliberando acerca da Justiça Federal e do DF, onde se reservam capítulos próprios para o Ministério Público, os quais foram os primeiros documentos que traçam o perfil institucional do Ministério Público na legislação infraconstitucional.⁹⁶⁶

A Constituição de 1891, não fez menção expressa ao Ministério Público, mas fez nascer

⁹⁶² Ordenações Filipinas, Livro I, Título XV. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p43.htm>. Acesso em: 15.08.2015.

⁹⁶³ Assinada em Ponta Delgada pelo então Príncipe Regente, Dom Pedro, Duque de Bragança (D. Pedro I no Brasil), em nome da Rainha Infanta, Dona Maria II de Portugal, sua filha.

⁹⁶⁴ MELLO JÚNIOR, João Cancio de. A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Líder, 2001, p. 46

⁹⁶⁵ Código de Processo Criminal, com a reforma da Lei 261, de 03 de dezembro de 1841

⁹⁶⁶ JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. cit., p. 20.

a figura do Procurador-Geral da República.⁹⁶⁷ O Código civil de 1916 previu várias atribuições ao Ministério Público.

A Constituição de 1934 foi a primeira a constitucionalizar o Ministério Público, reservando para si capítulo próprio. Inspirado na Constituição alemã de Weimar, instituidora do *Welfare State* fortaleceu o Ministério Público em uma nítida compreensão de seu papel no Estado Social.⁹⁶⁸

A Constituição de 1937 editada na ditadura Vargas, gerou claro retrocesso, dispondo sobre a figura do Procurador-Geral da República como livremente nomeável e demissível pelo Presidente da República. No Código de Processo Penal de 1941, estabeleceu-se a possibilidade de requisição de inquérito policial e diligências bem como concedeu-lhe a titularidade da ação penal. O Código de Processo Civil de 1939 estabeleceu a obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público em várias hipóteses, na qualidade de *custos legis*.⁹⁶⁹

A Constituição de 1946 previu o Ministério Público em capítulo próprio, organizando-o no âmbito federal e estadual bem como os seus diversos ramos. Concedeu estabilidade e inamovibilidade aos seus membros, estabelecendo-lhe a representação da União aos Procuradores da República que podiam delegar tais funções na comarcas do interior aos Promotores de Justiça, ou seja, atuação fazendária.⁹⁷⁰

A Constituição de 24 de janeiro de 1967 dispôs sobre o Ministério Público no capítulo do Poder Judiciário, integrando-o o que foi um importante passo para sua autonomia e independência, afastando-o do Poder Executivo, o que possibilitou por sua vez a conquista de prerrogativas assemelhadas às dos magistrados. Organizou-o em Estadual e Federal e concedeu as garantias da estabilidade e inamovibilidade.⁹⁷¹

A emenda constitucional 01/1969, oriunda da ruptura da ordem constitucional então vigente fez com que o Ministério Público retornasse ao Poder Executivo, posicionando-o ao lado das forças Armadas e dos funcionários públicos. Num regime de exceção não se permitiria que o Ministério Público estivesse afastado do Poder Executivo, convivendo com o Poder Judiciário

⁹⁶⁷ Art.58, § 2.º.

⁹⁶⁸ JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. Cit., p. 21.

⁹⁶⁹ Id., Ib.

⁹⁷⁰ Ib., p. 22.

⁹⁷¹ Ib., p. 23.

que ainda detinha relativa autonomia.⁹⁷²

A emenda constitucional n.º 7/77, acrescentou parágrafos ao artigo 96, estabelecendo normas gerais a serem adotadas no âmbito do Ministério Público estadual, regulamentada pela Lei Complementar n.º 40 de 14 de dezembro de 1981, organizando o MPE em nível nacional. Importante diploma que fixou tanto as linhas gerais do MPE em todo o país estabelecendo um novo perfil como: “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade pela fiel observância da Constituição e das leis., texto quase que repetido na Constituição de 1988.”⁹⁷³

A lei 7.347/85 foi um importante marco. Ao disciplinar a ação civil pública conferiu ao Ministério Público legitimidade para a tutela de interesses ou direitos transindividuais, o poder de instaurar e presidir inquéritos civis sempre que houvesse dano a interesse ambiental, paisagístico ou do consumidor. Agora o Ministério Público passa a assumir sua feição de advogado da sociedade na defesa de direitos coletivos, encontrando sua definição definitiva na Constituição brasileira de 1988.

Nos idos de 1986 cunhou-se a chamada Carta de Curitiba, redigida por ocasião do 1.º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, com o objetivo de discutir e elaborar pontos essenciais para um texto constitucional referente à instituição. Esse texto influenciou a formatação do projeto constitucional de um novo Ministério Público.

O ordenamento jurídico-constitucional brasileiro estabeleceu uma instituição com características ideais estabelecidas nos artigos 127 a 130, da Constituição brasileira, formatando qual é o modelo de Ministério Público arquitetado pelo constituinte e pelo legislador, cuja proposta é “passar da realidade legal, importante para compreender o Ministério Público como organização-resposta, à análise da organização como construção social”.⁹⁷⁴ Ou seja, importa saber se o modelo de Ministério Público, com suas atribuições, prerrogativas e garantias delineados no ordenamento jurídico, coincide com a realidade empírica do Ministério Público. Saber se os objetivos formalizados e idealizados para a instituição são realizados materialmente no ambiente social.

⁹⁷² Ib., Ib.

⁹⁷³ JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. cit., p. 24.

⁹⁷⁴ Id., Ib.

2.2 Posição do Ministério Público na Constituição da República brasileira de 1988

Em termos globais, existem diferenças e algumas semelhanças entre os sistemas judiciais e entre os Ministérios Públicos dos diversos países, principalmente os de matriz ocidental. Depreende-se que o Estado brasileiro, nesse particular, mesmo não aludindo às diretrizes e valores contidos em documentos internacionais e defendidos pelas várias organizações de classe de Ministério Público em âmbito internacional, já mencionadas alhures, estabeleceu-se em sede constitucional como uma entidade de fiscalização e controle superior, gozando de independência funcional, organização e orçamento financeiro autônomo, atributos necessários para o cumprimento de suas atribuições.

Há influências recíprocas verificando-se que os Ministérios Públicos ocupam posição na estrutura dos poderes executivos e, em alguns países, pertencem à própria carreira da Magistratura, onde são chamados de Magistrados do Ministério Público ou Magistrados requerentes. Aliás, o primeiro modelo de Ministério Público independente, inspirador dos demais, foi o Ministério Público italiano que é parte integrante da Magistratura daquele país.

Entretanto, apesar de o Ministério Público brasileiro desempenhar um papel de verdadeira Magistratura requerente, a instituição não se encontra vinculada a nenhum poder do Estado. Aliás, pode-se concluir que o Ministério Público brasileiro é de natureza *sui generis*, não se encontrando similar no mundo.

Denota-se que o constituinte brasileiro não se abeberou dos princípios e diretrizes para o Ministério Público previstos nos documentos internacionais, até porque a grande maioria é posterior à Constituição brasileira, mas, mesmo que instintivamente, deles não se desviou. A partir de 1984, com o fortalecimento da ideia acerca de uma Assembleia nacional constituinte para o país, uma comissão de notáveis foi encarregada de elaborar o que se denominou de Anteprojeto Afonso Arinos, o qual foi submetido à chefia do governo.

Foi realizado o VI Congresso Nacional de Ministério Público em 1985 na cidade de São Paulo, visando a formular propostas preparatórias para o trabalho da Constituinte acerca do Ministério Público. Já havia uma consciência nacional da classe (SAC) que foi solidificando também a ideia de um Ministério Público para atingir ideais do Estado Democrático de Direito.

A Carta de Curitiba definiu o Promotor de Justiça como órgão agente em favor dos

interesses sociais, sedimentando a ideia de um Ministério Público defensor do povo. Foi produzida no 1.º Congresso Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça realizado em 1986 em Curitiba. Tal documento orientou a classe nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Teve como relator da matéria o então constituinte Plínio de Arruda Sampaio que assentou em seu relatório os princípios e garantias essenciais à nova vocação social da instituição, nos termos da carta de Curitiba. O deputado Bernardo Cabral consolidou em linhas gerais as teses ministeriais apresentando parecer ao Ministério Público. Depois de acirradas discussões, em 12 de abril de 1988 foi aprovado o texto que consolidou o novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro.⁹⁷⁵

Dentro desse novo perfil, a Constituição brasileira conferiu uma precisa e avançada definição de Ministério Público, estabelecendo critérios para indicação e destituição do cargo de Procurador-Geral da República, assegurou autonomia funcional, administrativa e financeira à Instituição, outorgando as mesmas garantias da magistratura aos seus membros e impondo-lhes vedações.

Importante situar a posição institucional do Ministério Público no que diz com sua autonomia e independência, diante das transformações sócio-políticas da atualidade, a expansão do direito penal e um novo cenário de criminalidade, envolvendo os crimes de colarinho branco e de corrupção política e na Administração Pública, e o papel do *Parquet* na defesa de interesses coletivos, aí incluído o combate à improbidade administrativa, o que incita uma maior discussão sobre a posição do Ministério Público na tercia da divisão dos poderes. Tal debate não é, igualmente, recente no continente europeu, também relacionado aos chamados crimes de governo, em especial, à corrupção política.⁹⁷⁶

Somente uma instituição forte e independente, dotada de segurança, é capaz de representar a sociedade, assegurando a eficácia dos interesses sociais e individuais indisponíveis e da própria ordem jurídica, inclusive, arrostando o próprio Poder Público, se necessário for. No Brasil o constituinte, ao definir o Ministério Público no artigo 127, da Constituição da República brasileira como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

^{975 99} MAZZILI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 5.º ed. Saraiva: São Paulo, 2001, p. 133-134.

⁹⁷⁶ MACHADO, Bruno Amaral. Op. cit., p. 74

indisponíveis”⁹⁷⁷, não o posicionou em quaisquer dos Poderes.

A autonomia funcional e administrativa prevista no § 2.º do já mencionado artigo⁹⁷⁸ aliado ao *caput* define o Ministério Público como órgão constitucional autônomo, permanente e essencial. A autonomia o retira definitivamente do âmbito estrutural dos demais poderes, não estando localizado em nenhum deles (Executivo, Legislativo e Judiciário). Não representa mais os interesses da Fazenda, do Estado e de suas entidades e não se atrela ao Poder Judiciário, mas sim persegue os interesses públicos primários, aqueles vinculados às necessidades primárias do povo.

Mesmo assim, há quem sustente que o Ministério Público estaria vinculado ao poder legislativo, pois este foi incumbido da elaboração da lei e àquele cabe a fiscalização do seu fiel cumprimento. Há quem entenda que a atividade do órgão é eminentemente jurisdicional, razão pela qual estaria ele atrelado ao Poder Judiciário. E, ainda, há quem afirme que a função do Ministério Público é administrativa, pois ele atua para promover a execução das leis, estando, obviamente ligado ao Poder Executivo⁹⁷⁹

Trata-se de uma instituição estruturalmente elaborada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, posto que suas atribuições servem à realização das necessidades básicas para manutenção do Estado Democrático de Direito, previsto no artigo 1.º da Constituição. Essencial à função jurisdicional do Estado, vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.⁹⁸⁰ Neste último aspecto, nem toda a ação ou medida judicial depende de intervenção do Ministério Público, nem fica restrito apenas ao âmbito judicial, mas assume uma posição na

⁹⁷⁷ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁹⁷⁸ § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁹⁷⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de sua legitimação constitucional. Temas atuais do Ministério Público. DE FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson. In Temas atuais do Ministério Público. 3.ª ed. Podivm: Salvador, 2012.

⁹⁸⁰ GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez e SILVA, José Antonio Franco da (org.). Funções institucionais do Ministério Público. Saraiva: São Paulo, 2001, p. 312.

rede institucional que se destina a promover a justiça, com forte apelo social.

Ao defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público atua como verdadeiro guardião das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito, posto que a essência de sua atuação visa ao respeito a uma cláusula que ao mesmo tempo atende aos reclamos sociais e ao princípio anticorrupção, prevista no artigo 1.º, da Constituição brasileira: soberania, cidadania da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político, bem como à promoção dos objetivos fundamentais da República, previstos no artigo 3.º, também da Constituição brasileira: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ou seja, é guardião das cláusulas anticorrupção estruturantes que inauguram o texto constitucional brasileiro.

Ao promover a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, está se desincumbido de sua atribuição ligada à realização da justiça social. Os direitos ou interesses sociais “se referem a uma gama de posições, situações ou qualidade jurídico-políticas que interessam à sociedade como um todo o a parcela representativa dela, com destaque para as que são vocacionadas a políticas redistributivas e para a proteção de direitos massificados”.⁹⁸¹ Mesmo os interesses individuais indisponíveis, apresentam carga valorativa de relevância, dizendo respeito a grupos ou classes de igual relevância social ou comunitária que se vinculam pela convergência de origem ou causa, os chamados direitos individuais homogêneos ou porque possuem objeto indisponível que inclui expressão significativa dos direitos fundamentais.⁹⁸²

O Ministério Público brasileiro desempenha uma função/missão constitucional visando ao bem-estar social no regime democrático, por isso, para que a instituição seja independente, deve estar protegida constitucionalmente de qualquer possibilidade de reforma em seu texto que seja capaz de abolir ou modificar seu perfil, considerando que o conjunto de suas atribuições é inerente ao Estado Democrático de Direito.⁹⁸³ Assume um perfil de verdadeira alavanca de

⁹⁸¹ SAMPAIO, José Adércio Leite de. Comentário aos artigos 127 a 130. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W., STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1520/1521.

⁹⁸² *Ib.*, p. 1521.

⁹⁸³ JATAHY, Carlos Roberto de C. *Op. cit.*, p. 76.

movimentação, não somente perante o Poder Judiciário, mas em todos os ambientes de poder. Por isso se diz que a instituição lança-se ao exercício de uma verdadeira “magistratura ativa na defesa da ordem jurídico- democrática”.⁹⁸⁴

Diante dessa situação jurídico-constitucional, aliada ao seu *designer*, o Ministério Público brasileiro está obrigado a priorizar o combate aos ilícitos que colocam em xeque os objetivos da República no Estado Democrático de Direito, ou seja, combate os crimes praticados pelos próprios agentes políticos e servidores públicos, em especial, o peculato, a corrupção e a prevaricação, afora outros crimes praticados contra a Administração Pública. Igualmente, combate todos os ilícitos que atentam contra a cláusula anticorrupção em sentido estrito, prevista no artigo 37, *caput*, incumbindo-lhe a fiscalização das demais cláusulas previstas em seus incisos e parágrafos e o respeito aos direitos e garantias fundamentais do cidadão contra os atos abusivos ou omissivos da Administração.

O artigo 129, inciso II, da Constituição da República brasileira, prevê incumbir ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos poderes e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição”, concebendo o Ministério Público como garantidor dos princípios, regras e valores da Constituição a serem observados em todos os setores da sociedade e da Administração Pública.

As autonomias que lhes foram outorgadas pelo constituinte originário, em nome do povo, são fatores tidos como primordiais tanto pela doutrina quanto pelos próprios membros do Ministério Público brasileiro¹¹⁶, tornando-o possível de exercer seu papel, opondo-se, quando for o caso, até mesmo contra o Estado, em um claro sistema de freios e contrapesos, ínsito nas atribuições que lhe foram cometidas de um verdadeiro *ombudsman*.⁹⁸⁵ Essa cisão efetuada pela Constituição de 1988 determinou ao Ministério Público também uma missão de *Ombudsman*,

⁹⁸⁴ PERTENCE, Sepúlveda. MS 21239-DF.

⁹⁸⁵ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público compatível com o seu atual perfil constitucional. In: Ministério Público: Instituição e Processo. FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (coord.). 2. ed. Atlas: 1999, p. 21. O termo tem origem remota na constituição sueca de 1809 que cria a figura do *justitieombudsman* traduzida como comissário da justiça, encarregado de supervisionar a observância dos atos normativos pelos juízes e servidores públicos. Está presente na Constituição Espanhola de 1978 – Defensor del pueblo, art. 54; portuguesa de 1976 – provedor de justiça, art. 23 (após a revisão de 1982). A Constituição brasileira atribuiu esta função que consiste no controle dos diversos controles (parlamentar ou político, administrativo e judiciário), atinente aos três poderes, sobretudo ao Poder Executivo (Administração Pública). Objetiva, remediar lacunas e omissões, bem como assegurar que os poderes respeitem as regras postas e não se imiscuem nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.

equivalente ao *Defensor del Pueblo*, responsável que é por zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos fundamentais mediante procedimentos de acompanhamento administrativo e ações judiciais, (artigo 129, II, Constituição da República brasileira de 1988).⁹⁸⁶

A Constituição lhe assegura, igualmente, o autogoverno. Exemplo disso é a faculdade prevista no artigo 127, § 2.º da Constituição brasileira que confere legitimidade ao Ministério Público por intermédio de seu chefe, quanto à propositura de projetos de lei criando e extinguindo seus cargos e serviços auxiliares, estabelecendo política remuneratória e os planos de carreira, observando-se as restrições orçamentárias-financeiras, bem como de natureza ético-políticas.⁹⁸⁷

O constituinte dotou o Ministério Público brasileiro de autonomia e independência porque são garantias necessárias tanto para a instituição quanto para que o membro possa superar toda e qualquer tentativa de ingerência de ordem política e institucional que possa interferir negativamente no desempenho das atribuições ministeriais previstas no artigo 129 da Constituição brasileira⁹⁸⁸, em especial a promoção da ação penal pública, do inquérito civil e da ação civil pública, inclusive a ação de improbidade, acabando com a influência que no passado o manietava. Ainda assim, está sujeito a uma espécie de *checks and balances*, mesmo que não esteja inserido formalmente em um sistema de *accountability*, é controlado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Assim como o faz em relação a outros poderes, a Constituição da República brasileira

⁹⁸⁶ GARCIA; ALVES, 2017, p. 280-281. “Nos trabalhos preparatórios à Assembleia Constituinte, o *Ombudsman* foi objeto de sugestão apresentada pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985, a que presidiu o Professor Afonso Arinos, e que foi encarregada de elaborar um anteprojeto de Constituição. O art. 56 do anteprojeto da Comissão de Notáveis previa a figura do Defensor do Povo, O Constituinte originário, como se sabe, não recepcionou a sugestão formulada pela Comissão dos Notáveis, mas incorporou às atribuições do Ministério Público a relevante função de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, devendo “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.”

⁹⁸⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite de. Op. cit., p. 1523

⁹⁸⁸ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

estabelece que é crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer atentado ao livre exercício pelo Ministério Público.⁹⁸⁹ Reconhecida está a parcela de soberania exercida pela instituição.

A Constituição também equipara a carreira dos integrantes do Ministério Público à da Magistratura, não só pelo tratamento dispensado aos membros, mas também a forma de recrutamento, movimentação na carreira, aposentadoria, vedações, garantias, não sem um controle externo da instituição, exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁹⁹⁰, instituído em junho de 2005, com fundamento na emenda constitucional n.º 45, de 31 de dezembro de 2004.

Mesmo não sendo Poder, em sentido formal e sem estar vinculado a quaisquer dos poderes da República, o Ministério Público brasileiro está sujeito a um *check and balances*, uma espécie de ingerência de outros poderes. A chefia da instituição é escolhida pelo Chefe do Poder Executivo, entre integrantes da carreira. Tratando-se de Ministério Público Estadual, a Constituição prevê a formação de uma lista tríplice, a ser constituída após votação por integrantes da classe⁹⁹¹, a qual será encaminhada ao governador do Estado que poderá optar entre quaisquer dos nomes ali constantes, indicando o Procurador-Geral de Justiça. No âmbito federal, não há previsão de formação de uma lista tríplice, como ocorre com o Ministério Público estadual, porém, já se tornou tradição a formação de uma lista tríplice formada após uma votação em nível nacional entre os integrantes do Ministério Público Federal e o Presidente da República, acaba por escolher o nome que computa maior número de votos.⁹⁹² Em seguida, seu nome deve ser chancelado pelo Senado⁹⁹³, após sabatina. Para destituição do Procurador-Geral, prevê-se uma espécie de *impeachment*. Ao Legislativo caberá a decisão, em uma clara demonstração de freios e contrapesos, mesmo não se tratando de Poder. Além de tudo, há possibilidade de controle externo previsto no artigo 71, da Constituição da República brasileira e ser exercido pelo Tribunal de

⁹⁸⁹ Artigos 61, 127, §§2.º e 3.º, 68, II, 85, II, todos da Constituição da República do Brasil.

⁹⁹⁰ Artigos 128, §§ 5.º, I e II, e 6.º e artigo 95, parágrafo único, inciso V, artigo 130-A., todos da Constituição da República do Brasil.

⁹⁹¹ Artigo 128, § 3.º da Constituição brasileira.

⁹⁹² A nomeação do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, pelo presidente Jair Bolsonaro, por exemplo, foi realizada por dois mandatos consecutivos sem respeitar a lista tríplice elaborada pela ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República), uma tradição que visava a respeitar democraticamente o desejo da classe ao tempo em que proporcionava maior legitimidade e independência funcional ao PGR.

⁹⁹³ Artigo 128, § 1.º da Constituição brasileira.

Contas, tanto da União quanto dos Estados-membros da Federação em grau de simetria.

Dessa forma, a independência externa decorrente de suas autonomias, dota o Ministério Público brasileiro de uma gama de prerrogativas e impedimentos que o qualifica para a tutela dos direitos e garantias fundamentais, merecendo relevo neste momento o direito fundamental anticorrupção até porque a corrupção retira a capacidade do Estado de efetivação de seus compromissos advindos dos demais direitos fundamentais do cidadão, contexto já abordado neste trabalho quando se enumerou os efeitos econômicos, sociais, políticos e jurídicos.

Não se pode esquecer que a Constituição brasileira definiu uma nova conformação para o Ministério Público brasileiro, no artigo 128: i. O Ministério Público da União (MPU) compreende os seguintes ramos: a) O Ministério Público Federal (MPF); b) O Ministério Público do Trabalho (MPT); c) O Ministério Público Militar (MPM); d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); ii. Os Ministérios Públicos dos Estados (MPE).

2.2.1 Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro

O Ministério Público figura topograficamente na Constituição brasileira como instituição integrante das funções essenciais à justiça, com sua feição no artigo 127 e parágrafos e suas funções institucionais no artigo 129, incisos I a IX.

O parágrafo 1º, do artigo 129 estabelece constitucionalmente os princípios que o informam e conformam, definindo os traços distintivos da instituição: independência funcional, unidade e indivisibilidade. Seguindo-se a classificação principiológica de Canotilho,⁹⁹⁴ tais princípios se enquadrariam como princípios conformadores, impositivos e princípios-garantia.⁹⁹⁵

Os princípios podem ser observados em diversos graus, tendo em vista que não se revestem de mandados objetivos e definitivos. Esses comandos podem até mesmo ser afastados em situação de tensão, não havendo uma solução *a priori* variando de acordo com os valores em

⁹⁹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. P. 1083-1093;

⁹⁹⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte/ São Paulo: Editora D'Plácido, 2020, p. 147.

jogo nos casos concretos. Obviamente que os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro também podem entrar em entrelaçamento.

A maior luta institucional, desde sempre, foi ligada à consolidação da independência funcional, por isso, interessante iniciar a abordagem principiológica pelo indigitado princípio.

2.2.1.1 A independência funcional

Há diversos documentos internacionais a servirem de diretrizes para a adoção de vários princípios basilares visando a formulação de modelos de sistemas judiciais e de Ministério Público, definidores das atribuições e de competências a serem absorvidos e implementados compatibilizando-os com o direito interno dos Estados que os ratificaram para que os membros do Ministério Público, em termos globais, possam exercer sua função de forma independente e imparcial, dotado de autonomia, mas sempre atendendo ao princípio da legalidade.

Os termos independência e autonomia, em se tratando da instituição Ministério Público, estão imbricados, podendo-se concluir que se tratam das duas faces da mesma moeda, como já visto.

Ao se abordar o tema independência deve-se englobar duas acepções distintas. A externa e a interna. A primeira relacionada aos demais poderes (executivo, legislativo e até mesmo o judiciário), bem como aos poderes presentes na realidade social, como as organizações não-governamentais e outros setores da política, economia e até mesmo associações de classe e da própria classe.

A segunda, ligada à independência funcional, interna, portanto, não se submetendo no que se refere à sua atividade-fim a uma chefia institucional, mesmo que sempre se deva estar atento ao planejamento estratégico da instituição.

Sob a lente deontológica é possível identificar modelos de Ministério Público e até mesmo de Estado onde se pretende distanciar os Magistrados e membros do Ministério Público dos demais poderes políticos, entretanto, a independência real e efetiva é fenômeno que só se pode demonstrar na prática. Fatores ligados à organização, obrigatoriedade ou não da ação penal e da tutela de direitos coletivos, combate à corrupção, controles processuais e atribuições legais

são todos ligados à independência interna, ligada aos centros de decisão da própria organização. A externa é concebida a partir do relacionamento com os poderes do Estado e forma de nomeação da chefia do Ministério Público.

Em quase todos os países existe um órgão público específico encarregado de levar a justiça à punição de autores de delitos e condutas ofensivas à coletividade. Isso independe de tratar-se de República ou não, ser liberal e/ou social, países de tradição de *common law* (Inglaterra, Estados Unidos, Canadá, Austrália) ou *civil law* (Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha e quase totalidade dos países latino-americanos), desde que se trate de Estado de Direito.

Levando-se em conta os modelos de Ministério Público como organização- resposta, a independência é um tema a ser demonstrado empiricamente⁹⁹⁶, em apartado da vinculação formal do órgão a quaisquer dos poderes e, até mesmo, em situações onde a instituição possui uma configuração autônoma, como é o caso do Brasil.

Um modelo se identifica como um composto de escritórios com chefia e funcionários de carreira, cujos membros são recrutados por meio de concurso público, onde frequentarão ou não escolas-preparatórias, regra nos países compreendidos no sistema romano-germânico.

O segundo grupo, composto de pessoal ou de escritórios recrutados, indicados ou eleitos dentre profissionais liberais ou até mesmo funcionários do governo (advogados), para o exercício de Ministério Público com período determinado, como ocorre nos sistemas de *common law*⁹⁹⁷, em especial nos Estados Unidos.

Em tese, o sistema mais burocrático e ortodoxo predominante no sistema romano-germânico, asseguraria maiores garantias e homogeneidade na atuação do Ministério Público, em comparação com o que predomina no sistema de *common law*. Nos Estados Unidos os chefes de escritórios dos Ministérios Públicos Estaduais são eleitos pela comunidade, escolhem e nomeiam profissionais que irão atuar em seus escritórios. A seleção do cargo é legitimada pelo voto popular, porém, há riscos ligados a compromissos assumidos durante a campanha eleitoral, assim como nas corridas eleitorais para mandatos políticos, seja no poder executivo, seja no legislativo. No plano federal do Ministério Público norte-americano, o Procurador-Geral, exerce poder de

⁹⁹⁶ MACHADO, Bruno Amaral, Op. cit., p. 95.

⁹⁹⁷ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no Processo Civil e Penal, Forense: Rio de Janeiro, 2001, p. 245.

controle e orientação, procurando uniformizar a atuação através do poder de dar instruções e coordenar as atividades do Ministério Público como um todo.⁹⁹⁸ Contudo, por força das nomeações baseadas em indicações político-partidárias, a atuação do Ministério Público pode ser influenciada, nomeadamente quando se trata de casos envolvendo corrupção no poder público. Nos Estados Unidos da América os procuradores-chefe de escritórios são eleitos pela comunidade, e no Brasil após a Constituição de 1988, os procuradores-gerais dos Estados são indicados pela própria classe, após votação e formação de uma lista tríplice.

No caso espanhol se advoga a autonomia operativa do Ministério Público. A instituição possui o seu estatuto jurídico-funcional na Constituição Espanhola de 1978, donde se extrai sua dupla função: promotor de valores superiores do ordenamento jurídico-positivo e órgão de defesa da legalidade, o que o colocaria em posição de equilíbrio no sistema político, conectado aos poderes do Estado, porém, sem ligação de absoluta dependência.⁹⁹⁹ A Constituição Espanhola não prevê a dependência do Ministério Público ao Poder Executivo, mas estabeleceu uma instituição que colabora com o governo e suas funções estão ligadas aos princípios da legalidade, imparcialidade e competência. Tampouco seria ligado ao Poder Judiciário, pois a separação entre eles é que permite ao Ministério Público desempenhar suas funções perante o Judiciário.¹⁰⁰⁰

O Ministério Público em Portugal, é “originariamente concebido como um órgão de ligação entre o Poder Judicial e o Poder Político”.¹⁰⁰¹ O Procurador-Geral da República é o único agente do Ministério Público e mesmo de qualquer das magistraturas, sujeito a designação pelo poder político, não estando sua escolha sujeita a restrições nem na área de recrutamento nem nos requisitos especiais de formação para o desempenho do cargo.¹⁰⁰² Tendo em consideração funções tão importantes e uma situação política única, o legislador constitucional colocou muita ênfase na sua abrangente legitimação através da participação quer do Governo, propondo um nome, quer do Presidente da República, que efetivamente nomeia o Procurador-Geral da

⁹⁹⁸ Id., Ib.

⁹⁹⁹ MACHADO, Bruno Amaral, Op. cit., p. 105-106.

¹⁰⁰⁰ Ib., p. 106.

¹⁰⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes de. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: ed. Almedina, 2003, p. 679.

¹⁰⁰² DIAS, João Paulo dos Santos. *O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre as competências legais e as práticas informais*. Tese de Doutoramento em Sociologia, na área de especialização do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Agosto de 2012, p. 267.

República (cf. artigo 133.º, alínea *m*, da CRP).¹⁰⁰³

O que se constata é que, em geral, a nomeação de um Procurador-Geral ou do *Attorney General*, independente de vinculação ao Poder Executivo ou Judiciário, ocorre por indicação do respectivo Chefe de Poder.

Alguns países permitem que o Procurador-Geral exerça poderes hierárquicos em sua plenitude, com potencial de interferir, outrossim, na atuação funcional por meio de instruções, designações, avocações, mesmo que isso acabe não acontecendo na prática. Na França, o Procurador-Geral junto à Suprema Corte e os procuradores-gerais junto aos Tribunais de Segunda instância são extremamente vinculados ao Ministro da Justiça, pois são hierarquicamente a ele subordinados. Tal poder compreende a possibilidade de dar ordens e instruções por meio de circulares, determinando como devem atuar funcionalmente os membros do Ministério Público.¹⁰⁰⁴

Quanto à escolha dos Chefes da instituição Ministério Público, seja dando-se por indicação e nomeação por órgão do Poder Executivo (até mesmo quando pertence ao Parlamento, a exemplo da Rússia), seja por meio de eleições pela comunidade, nas quais a influência política e partidária sempre está presente, haveriam sempre envolvimento políticos externos e internos na campanha do vencedor, colocando em causa a independência do Ministério Público.

As relações entre o Ministério Público, e os demais poderes (em regra, políticos, considerando a posição que o Ministério Público exerce em cada sistema) no regime democrático indica o grau de independência da instituição, podendo aferir-se pela previsibilidade da atuação dos membros em relação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal¹⁰⁰⁵ resultando na constatação de uma maior ou menor independência da organização.

As observações sobre a obrigatoriedade ou não da ação penal são importantes para a análise relativa ao monopólio sobre a acusação pública e, no caso dos países onde o Ministério Pública exerça essa atribuição: a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, incluindo-se o

¹⁰⁰³ *Ib.*, p. 267-268.

¹⁰⁰⁴ A Constituição francesa de 1958 não se ocupa da instituição do Ministério Público, especificamente. No artigo 65, a constituição define a *Magistrature Debout ou Magistrature du Parquet*, permanecendo um vínculo forte com o Poder Executivo, no tocante à sua organização e características por meio do Ministro da Justiça. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 21.10.2020.

¹⁰⁰⁵ GUARNIERI, Carlo. *Pubblico Ministero e sistema politico*. Padova: Cedam, 1984.

patrimônio público e social, bem como o combate à corrupção. Nos Estados Unidos vige o princípio da oportunidade da ação penal, com a possibilidade de o Ministério Público celebrar a *plea bargaining* até mesmo no decorrer do processo penal, e não se pode dizer que os direitos da sociedade deixam de ser garantidos e que a atividade do Ministério Público seja controlável.

Na França, modelo vinculado ao Poder Executivo, tal como os Estados Unidos, não vige o princípio da obrigatoriedade da ação penal. O arquivamento da investigação se opera por ato administrativo e não se sujeita a controle judicial, todavia, todo interessado poderá recorrer ao Procurador-Geral e até ao Ministro da Justiça no sentido de reexame da decisão de arquivamento e, em sendo acolhido, determinará a instauração da ação penal.¹⁰⁰⁶ O princípio da oportunidade da ação penal enseja grandes críticas por conferir grande margem de discricionariedade e ofensa ao princípio da igualdade perante a lei, da imparcialidade e independência da acusação pública.¹⁰⁰⁷ Há clara variação no que se refere à conformação do sistema de acordo com outros princípios e valores consagrados jurídica e socialmente. Os sistemas mais rígidos adotam o princípio da obrigatoriedade da ação penal e nem por isso, deixam de exercer o seu poder discricionário, com forte carga de oportunidade, o que não pode ser visto como um ato de desrespeito aos direitos e garantias da sociedade.

Na Alemanha, modelo vinculado ao Poder Executivo, vige o princípio da obrigatoriedade derivado do princípio da legalidade. Porém, com a reforma ocorrida nos anos setenta, o princípio da obrigatoriedade ficou reservado para os delitos mais graves, combinando-se descriminalização com o princípio da oportunidade. Denota-se que, apesar de o Ministério Público estar plenamente vinculado ao Poder Executivo e à possibilidade de avocação de processos e inquéritos por parte de chefia de cada procuradoria, existem mecanismos legais, os quais, aliados à cultura jurídica instalada que possibilitam ao membro do Ministério Público agir com independência no exercício da ação penal.¹⁰⁰⁸

Na Itália, onde o Ministério Público faz parte da Magistratura, os magistrados do Ministério Público¹⁰⁰⁹ exercem suas funções primordialmente no âmbito criminal, onde vige o

¹⁰⁰⁶ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 234.

¹⁰⁰⁷ MACHADO, Bruno Amaral. Op. cit. p. 87.

¹⁰⁰⁸ JATAHY, Carlos Roberto de C. Op. cit., p. 67.

¹⁰⁰⁹ GARCIA, Emerson. Op. cit., p. 20.

princípio da obrigatoriedade da ação penal¹⁰¹⁰. Não se prevê um sistema de *accountability* sobre o Ministério Público, mas, em relação ao exercício da ação penal, é previsto na quase totalidade dos sistemas.

Observa-se que os sistemas de controle da atividade do Ministério Público na área criminal, são variáveis: Poder Judiciário, Procurador-Geral e a própria vítima. Na França, p. ex., a própria vítima (parte civil) pode desenvolver a atividade persecutória.¹⁰¹¹ No Brasil é prevista a possibilidade de uma ação penal subsidiária da pública, quando o Ministério Público se mantiver inerte.¹⁰¹² Esse tipo de controle estendido ao particular propicia a participação popular no controle dessa importante organização estatal e é importante para um posicionamento isento, igualitário e democrático da atuação do Ministério Público.

Há também, em alguns casos, a adoção de poderes para que o Procurador- Geral (indicado e nomeado pelo Poder Executivo) possa realizar sozinho este controle para que se evite a indevida interferência do Judiciário, mesmo sendo mais salutar que este controle se dê por órgão colegiado, possibilitando-se igualmente que se recorra a ele quando se entender necessário. Seria uma tentativa de preservação da independência do Ministério Público que, na realidade, é mais um mito do que garantia efetiva.¹⁰¹³

Veja-se que os poderes conferidos ao *Parquet*¹⁰¹⁴, em quaisquer dos países, apesar de distintos, estão em pé de igualdade com a Magistratura, até mesmo com os atos de julgar. Na promoção ou não da ação penal e na possibilidade de manifestar-se ou decretar a prisão. As funções são bastante distintas, mas exige-se imparcialidade no atuar, o que depende da necessária independência, garantindo atuações distintas de ambos o que se reverterá em benefício da sociedade. Na grande maioria dos países a existência dessa independência garante o equilíbrio na atuação do Ministério Público, corroborado com o necessário sistema de contrapesos.

Outro importante fator coligado ao tema independência do membro do Ministério Público é o que toca a questão do âmbito dentro do qual a lei prevê que deva desempenhar suas atribuições, similar ao que ocorre com o Princípio do Juiz Natural.

¹⁰¹⁰ Artigo 112 da Constituição Italiana: *Il Pubblico Ministero há obligatio di essercitare l'azione penale.*

¹⁰¹¹ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Op. cit., p. 248.

¹⁰¹² Artigo 5.º, inciso LIX, da Constituição brasileira de 1988.

¹⁰¹³ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Op. cit., p. 248.

¹⁰¹⁴ Seja de promoção, limitação ou arquivamento da ação penal ou proteção dos direitos difusos.

No Brasil, em tema que tem essencial ligação com a independência e imparcialidade, cogita-se do princípio do Promotor Natural, tendo em vista que a Constituição estaria a reconhecê-lo explicitamente no inciso LIII, do artigo 5.º.¹⁰¹⁵ O Supremo Tribunal Federal brasileiro reconheceu a existência do princípio do Promotor Natural, desde a discussão havida nos debates que fizeram parte da decisão no *Habeas Corpus* 67.759, sob relatoria do Ministro Celso de Mello.¹⁰¹⁶ O princípio foi reconhecido em várias outras decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro¹⁰¹⁷. Tal reconhecimento reforça o princípio institucional da independência funcional. Como não é possível uniformizar os sistemas políticos, uma solução para assegurar a independência do Ministérios Públicos seria reconhecer-se o princípio do Promotor Natural sem se descuidar dos controles processuais e funcionais.¹⁰¹⁸ Realmente, parece que o reconhecimento do princípio do Promotor Natural se revelaria como mais um elemento de indispensável garantia a direito fundamental, corroborando com a independência do Ministério Público, não devendo ser desrespeitado. Não somente porque mina e enfraquece a instituição, mas porque geraria insegurança e risco para a sociedade.

A comparação entre as atribuições ou competências dos vários modelos de Ministério Público existentes não é tarefa fácil, tendo em vista a dificuldade de comparação entre modelos muito diferentes, mormente no que respeita à forma de nomeação dos membros e, em especial, do Chefe da Instituição e à presença ou não do princípio da obrigatoriedade da ação penal nos diversos sistemas jurídico-constitucionais.

Apercebe-se que a instituição, em termos globais, atua com maior ou menor gama de atribuições constitucionais e legais, porém, sua vinculação a uma das funções de poder, por vezes,

¹⁰¹⁵ A CF/1988 assegura que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente (art. 5.º, LIII).

¹⁰¹⁶ Brasil. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 67.759, Rel. Min. Celso de Mello, j. 06.08.92, Plenário, DJ de 1.º.07.93: “[...] O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável”.

¹⁰¹⁷ HC 102.147, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 16.12.2010, *DJE* de 03.02.2011; HC 103.038 – j. 11.10.2011; ADI 2.913 – j. 20.05.2009.

¹⁰¹⁸ DIAS, João Paulo dos Santos. Op. cit., p. 249.

pode não atender à sua função primordial que é a de induzir à transformação social. Estando vinculada a um dos poderes, em tese, se dificulta o exercício de suas atribuições com a necessária independência e imparcialidade. Por isso a independência deve ser verificada em termos práticos, nos termos de uma organização-construção, já que como organização-resposta, já se preconiza a autonomia como princípio nos vários Ministérios Públicos.

O que não se pode conceber é que o Ministério Público seja uma instituição a serviço do governo. Os escândalos de corrupção que normalmente envolvem a cúpula governamental dos países trazem à mostra a necessidade de estancar o poder da interferência direta do poder político sobre a atuação do Ministério Público que não pode se curvar a desígnios partidários ou econômicos.

A Itália foi o país que primeiro serviu de paradigma de Magistratura independente para a literatura especializada, muito em razão dos resultados alcançados com a operação *Mani Pulite*. Foi justamente a independência da Magistratura (requerente e judicante) que gerou como em nenhuma outra parte, a punição de políticos corruptos, aliada ao momento histórico e as mudanças sóciopolíticas italiana, devido à insatisfação com o governo e a indisposição dos empresários a colaborar com os esquemas de corrupção.¹⁰¹⁹ Sempre há comparações com o sistema italiano, considerado o ideal a certa altura, especialmente com aqueles que contam com um Ministério Público vinculado ao poder Judiciário.

As diferenças entre os vários países, desde a sua cariz constitucional, por óbvio, inviabilizam a formatação de um Ministério Público de modelo único. A discussão está ligada com as reivindicações atuais de maior autonomia funcional e reorganização das atribuições. A independência funcional do membro do Ministério Público deve corresponder à independência do juiz.¹⁰²⁰

Mesmo que não seja essa a realidade de todos os países, um sistema de proteção ideal à própria cidadania não prescinde de uma verdadeira independência funcional e autonomia administrativa e financeira, componentes necessários para a autonomia institucional, componente da independência dos membros do Ministério Público, pois, afasta qualquer vínculo de subordinação hierárquica tornando possível, na prática, a consolidação da independência

¹⁰¹⁹ ALBERTI, Adriana. *Political corruption and the role of public prosecutors in Italy. Crime, Law and Social Change*. V. 24, p. 273-292, 1995/1996, p. 292.

¹⁰²⁰ DÍEZ-PICAZO, apud MACHADO, Bruno Amaral. Op. cit., p. 99.

funcional propriamente dita, anulando as possibilidades de interferências externas, sobretudo, em cenários onde as pautas de enfrentamento são cada vez mais ligadas ao combate à corrupção, ao crime organizado e institucionalizado, a permear as sociedades em maior ou menor medida, bem como uma extensa pauta de reivindicações sociais, próprias de uma concepção democrática que acaba se chocando com culturas autoritárias e patriomonalistas a prevalecerem em boa medida nas sociedades.¹⁰²¹

A Constituição brasileira como um dos atributos da autonomia e independência do Ministério Público reserva também ao respectivo Procurador-Geral, a iniciativa de lei complementar estabelecendo a organização, as atribuições e o Estatuto de cada Ministério Público.¹⁰²² Ressalta-se que cabe ao Chefe do Ministério Público, tanto em âmbito federal quanto estadual¹⁰²³, a iniciativa de projeto de lei sobre sua organização, o que impede que o Poder Executivo ou qualquer outro se sinta seduzido a promover qualquer ingerência sobre sua organização e controle.

O Ministério Público brasileiro, assim como também os poderes da República não dispõe de arrecadação própria, entretanto, em razão de sua autonomia orçamentário-financeira está autorizado a elaborar a sua proposta orçamentária, dentro dos limites legais.

O plexo de autonomias mencionadas é corolário da chamada autonomia funcional externa, impedindo qualquer outro órgão ou Poder de imiscuir-se nas competências facultadas ao Ministério Público constitucionalmente, denotando-se sua independência institucional. Ou seja, o Ministério Público brasileiro é órgão constitucionalmente independente.

A independência funcional interna é decorrência de sua autonomia funcional externa. Não há como se falar de independência institucional sem que seja garantida internamente a independência de cada membro em face de outros membros, órgãos e instâncias ministeriais no desempenho de suas funções.¹⁰²⁴ A chefia do Ministério Público é administrativa, não recebendo ordens de quem quer que seja, significando que seus membros, no desempenho de suas

¹⁰²¹ GOULART, Marcelo Pedroso. Op. Cit., p. 150.

¹⁰²² Ainda remanesce a competência do Presidente da República para apresentar projetos de lei sobre a organização do Ministério Público da União.

¹⁰²³ Art. 128. O Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.

¹⁰²⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite de. Op. cit., p. 1521.

atribuições e deveres não estão subordinados a outros órgãos ou poderes, submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites da lei.¹⁰²⁵ Não faz sentido, no entanto, que a independência funcional seja absoluta e arbitrária, devendo o membro do Ministério Público observar as recomendações exaradas pelos órgãos superiores da instituição, em consonância com a sua convicção quanto ao fiel cumprimento de sua função de *custos juris* (guardião do direito) e *custos societatis* (guardião da sociedade).¹⁰²⁶

Como já se mencionou, independência e autonomia estão visceralmente ligadas. Uma instituição sem autonomia não é independente, considerando que resta suscetível às pressões de forças que se intitulam como mandatários da vontade da maioria, discurso que mascara o intuito de satisfação de interesses privados em detrimento de interesses sociais. A relevância da independência está em afastar qualquer vínculo hierárquico ou subserviência a instância de poder, tornando o Ministério Público uma agência constitucional anticorrupção, podendo-se dizer que, entre outros princípios e direitos fundamentais, a instituição, como resposta às expectativas de uma cidadania ativa, mesmo contra interesses anti-republicanos, como são os daqueles que atentam contra o patrimônio público de maneira direta ou indireta.

É essencial que o princípio da independência funcional seja preservado. Foi por intermédio desse princípio que o Ministério Público brasileiro fortaleceu o seu papel de fiscalização e controle de outras instituições, firmando uma posição intransigente na proteção de direitos fundamentais individuais e coletivos até mesmo contra o Estado. Esse conjunto de atribuições dá vida e o credencia como agente anticorrupção, protagonizando que novas regras e princípios, como o próprio princípio anticorrupção, ganhem reconhecimento e corpo, alterando-se a realidade social.

O princípio pode ser classificado um dos princípios institucionais de garantia, aptos imunizar os membros do Ministério Público das pressões dos poderes econômico, político e do crime organizado ou institucionalizado para que possam atuar com segurança na tutela do princípio anticorrupção e na defesa dos direitos e garantias fundamentais. Na mesma linha estão os princípios da inamovibilidade, do promotor natural, da vitaliciedade e da irredutibilidade de subsídios.¹⁰²⁷

¹⁰²⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. Op. cit., p. 197.

¹⁰²⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra. Op. cit. p. 55.

¹⁰²⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 156.

Proposta constitucional que viesse a suprimir ou reduzir o alcance desse princípio estaria a representar real retrocesso a ser suportada não apenas pela instituição mas, pela própria sociedade brasileira.

2.2.1.2 Princípio da unidade

Na concepção tradicional, o princípio da unidade, previsto no artigo 127, § 1º, da Constituição brasileira indicando o Ministério Público como “[...] uma instituição única gerando reflexos na atuação de seus membros que não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como presentantes e integrantes de um só organismo, em nome do qual atuam”.¹⁰²⁸ O princípio da unidade comporta a estrutura administrativa do Ministério Público como um órgão único, integrado por promotores ou procuradores, sob a direção de um só chefe.¹⁰²⁹ A visão estrutural se mostra insuficiente. Os membros do Ministério Público podem assumir posições jurídicas divergentes em relação às mesmas situações devido à independência funcional, porém, em nada afetará a unidade da instituição.

Levando-se em conta a divisão orgânica do Ministério Público brasileiro, dividido em vários órgãos no nível federal e estadual, não se pode falar em unidade entre órgãos do Ministério Público diversos na primeira instância onde exercem atividades de execução. Cada ramo do Ministério Público desempenha no seu espectro de atribuições, as funções que lhes foram conferidas pela Constituição brasileira. Mesmo assim o princípio da unidade legitima a atuação de ramos diversos do Ministério Público perante os Tribunais Superiores.

Noutro sentido, o princípio da unidade, com origem em França indica que o Ministério Público, apesar de agir por meio de múltiplos braços está sob um comando único, oriundo do Procurador-Geral, podendo atuar diretamente ou por intermédio dos demais agentes ministeriais de um grau inferior. Isso demonstra a fungibilidade existente entre a atuação dos membros, cada

¹⁰²⁸ GARCIA, Emerson. Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 50.

¹⁰²⁹ GOULART, Marcelo Pedrosa. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 152.

qual agindo em nome da mesma instituição.¹⁰³⁰

Entretanto, na gênese, o princípio estava ligado ao princípio da hierarquia, autorizando o escalonamento funcional e a fixação das diretrizes pelos escalões superiores aos inferiores. Claramente incompatível com o princípio da independência funcional. No Brasil, o princípio foi cunhado em modelo híbrido no qual os princípios da independência funcional e da unidade devem coexistir.¹⁰³¹ O princípio da hierarquia foi cindido: uma prestigiada pela unidade e outra renegada pela independência funcional.¹⁰³²

A autonomia funcional representa um importante fator de independência interna, entretanto, a ausência total de hierarquia, em suas últimas consequências, pode abrir espaço para o voluntarismo de seus membros. Assim, não somente a tutela do patrimônio público e o combate à corrupção, mas também todas as demais esferas de atribuição, passam a depender de uma atitude pessoal de cada membro do Ministério Público e do grau de sua independência real em relação aos poderes políticos.

A independência funcional não pode significar que a instituição seja sem controle e infensa à correição. Até porque, em se tratando de Estado de Direito, não se pode conceber que qualquer instituição estatal fique imune ao controle.¹⁰³³ No campo das autonomias, em geral, deve existir um controle atuante visando a evitar arbítrios e desvios corporativos.¹⁰³⁴

Entretanto, a independência funcional (interna) não pode impedir a atuação mais coesa da instituição, pois, eventuais diretivas emanadas das instâncias superiores do Ministério Público não podem ser tidas como meras recomendações quando forem resultado de interpretações dominantes e refletidas. A independência funcional há de ser respeitada, mas para o bem da sociedade. A atuação do Ministério Público não pode depender única e exclusivamente da vontade pessoal do membro que tenha maior ou menor preferência por atuar de maneira mais contundente em determinada área. Deve-se caminhar para uma atuação mais uniforme e que gere maior segurança e tratamento isonômico à sociedade como um todo. Aí sim, o Ministério Público estará a agir como agente de transformação social. O que se deve garantir efetivamente é a sua

¹⁰³⁰ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico*, Op. Cit., p. 51.

¹⁰³¹ *Ib.*, p. 52.

¹⁰³² *Id.*, *Ib.*

¹⁰³³ Embora haja independência a outras funções de poder.

¹⁰³⁴ Há controvérsia o sentido de que o ato complexo com o qual se dá a investidura dos chefes das instituições no Brasil seria uma exceção ao princípio da autonomia administrativa ou expressão legítima do sistema democrático

independência e autonomia em relação aos demais poderes e órgãos do Estado, extremamente importante e necessário para que possa exercer o seu papel de dínamo da transformação social consentânea com o Estado Democrático de Direito.

Em uma visão de vanguarda, o princípio da unidade, para além dos aspectos estruturais, ganhou conotação política passando a informar e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público. A instituição deve adotar ações globais alinhadas às suas atribuições constitucionais. Isso deve englobar a missão, visão, metas, elaboração de um planejamento estratégico contendo prioridades a serem seguidas para que se alcance resultados a curto, médio e longo prazos. O conjunto de seus membros, servidores, órgãos de execução e a Administração Superior, deve se conectar para a criação e a realização de metas, em um processo participativo, democrático, portanto, visando a estabelecer assuntos prioritários para a instituição em determinadas áreas de atuação. No âmbito da luta contra a corrupção é imprescindível que as prioridades estejam rentes com os postulados constitucionais e legais. O ideal é que a própria sociedade participe, em forma de consulta manifestando se o Ministério Público está no caminho correto ou se deve realizar um desvio de rota.¹⁰³⁵

Goulart afirma que a “[...] unidade institucional e planejamento estratégico transitam em uma via de mão dupla”¹⁰³⁶ e unidade é imprescindível à realização do objetivo institucional, dando maior efetividade à atuação do Ministério Público como agente anticorrupção e de transformação social, aumentando o capital social, a participação popular, conscientizando a sociedade para o associativismo em prol da causa anticorrupção, aumento de consciência cívica.

Após a definição de um planejamento estratégico, de forma democrática, *interna corporis*, deve ser possível aos órgãos da administração superior do Ministério Público, que devem velar pela unidade, o estabelecimento de instruções de natureza recomendatória visando a uma atuação integrada e uniforme contra a corrupção entre os diversos órgãos de execução, definindo prioridades e metas a serem executadas pelas Promotorias de Justiça ou Procuradorias com tal atribuição.

¹⁰³⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 154-155. O autor sugere um modelo de consulta popular para a elaboração de Planos e Programas de Atuação, levando em consideração a especificidade e formas de organização espacial. Em primeiro lugar elabora-se um Plano Geral de Atuação; em segundo, elaboração dos Programas de Atuação Local das Promotorias de Justiça; em terceiro, Programas de atuação integrada, definidas em programas a serem estabelecidos em conferência regional.

¹⁰³⁶ *Ib*, p. 154.

A título exemplificativo, menciona-se o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul elaborou seu Plano Estratégico Institucional (2020-2025), Plano Estratégico Setorial (2020-2025), Plano Diretor (2020-2025), e Plano Geral de Atuação de 2023.¹⁰³⁷ O Plano Geral de Atuação para 2023, já estabeleceu as prioridades para o fortalecimento do combate à corrupção e à improbidade administrativa, com base em um processo dialógico envolvendo membros e servidores: i. iniciativa 1: viabilizar maior efetividade da investigação e das medidas judiciais, de forma a proporcionar maior número de decisões favoráveis ao Ministério Público na área do Patrimônio Público; ii. iniciativa 2: utilizar mecanismo de negociação cível e criminal em questões de improbidade administrativa; iii. iniciativa 3: fomentar junto aos poderes municipais o aperfeiçoamento da transparência; iv. iniciativa 4: fomentar junto ao Poder Judiciário medidas que visem a aumentar a quantidade de ações julgadas na área do Patrimônio Público; v. iniciativa 5: fomentar a realização de reuniões de trabalho com membros de órgãos com atuação na defesa do patrimônio público; vi. iniciativa 6: fomentar a criação, o funcionamento e o aperfeiçoamento das controladorias internas dos municípios; vii. iniciativa 7: fomentar a celebração de convênios com órgãos de fiscalização para compartilhamento de dados e informações especialmente, TCE, TCE, SEFAZ e IAGRO.

Tais medidas deverão ser implementadas pelas Promotorias de Justiça de Mato Grosso do Sul à razão de 5% ao ano até 2025, com revisões anuais, visando a eventuais ajustes e à sua otimização. Para a escolha de tais prioridades, desde o primeiro momento do processo, os próprios membros do Ministério Público foram chamados à participação para a sua definição por meio de preenchimento de um formulário eletrônico.¹⁰³⁸ Pode ocorrer que algumas dessas prioridades elencadas no âmbito geral, não sejam enxergadas como prioridade em determinada Comarca¹⁰³⁹

¹⁰³⁷ Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/downloads/revisao-do-planejamento-estrategico-institucional.pdf>>. Acesso em: 15 jun 2023.

¹⁰³⁸ *Ib.*, p. 364. Encerrado o período de preenchimento do formulário eletrônico, a tabulação e o tratamento estatístico, constatou-se que das 176 Promotorias de Justiça do MPMS objeto do levantamento, 137 preencheram o formulário disponibilizado por meio de cartão no SIMP, o que representa 77,84% do total de Promotorias de Justiça. Considerando ainda que a cada Promotoria de Justiça foi possibilitado escolher até três áreas de atuação, classificando-as entre principal, segunda e terceira prioridade, o levantamento resultou em um total de 187 respostas. Na ótica dos membros do Ministério Público, deve-se dar prioridade à atuação na seguinte ordem: a área criminal, controle externo da atividade policial e execução penal ficou em primeiro lugar com 34,2% dos votos; a área do patrimônio público e social, fundações e eleitoral ficou em segundo lugar com 20,1%; meio ambiente, habitação e urbanismo e patrimônio histórico e cultural ficou em terceiro com 14,7%; infância e juventude em quarto com 14,1%; cível, consumidor e idoso em quinto, com 10,7% e; direitos constitucionais do cidadão, direitos humanos e das pessoas com deficiência, em sexto lugar com 6,2% dos votos.

¹⁰³⁹ A comarca corresponde ao território em que o juiz de primeiro grau irá exercer sua jurisdição e pode abranger um ou mais municípios, dependendo do número de habitantes e de eleitores, do movimento forense e da extensão territorial dos municípios do estado, entre outros aspectos. Cada comarca, portanto, pode contar com vários juízes ou apenas um, que terá, no caso, todas as competências destinadas ao órgão de primeiro grau. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. CNJ Serviço: saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância. Disponível em:

ou porque não se trata de uma temática que exija a intervenção do Ministério Público ou porque a questão já se encontra solucionada. Assim, deverão ser analisadas pelo membro do Ministério Público que atue na defesa do patrimônio público e no combate à corrupção sob as luzes da realidade local.

Há quem diga que tais instruções estariam a ferir o princípio da independência funcional, a vigor a máxima de que quanto mais unidade, menos independência funcional, lembrando que o sentido de unidade nada tem a ver com a hierarquia. Independência funcional significa que não existe hierarquia funcional. Consagrou-se o seguinte aforismo: “o membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições só deve obediência à sua consciência e ao direito”.¹⁰⁴⁰

Entretanto, a liberdade do membro do Ministério Público não é absoluta, como não os são os direitos fundamentais em geral. Quando se esteja diante de antinomias entre os princípios institucionais do Ministério Público, há de se recorrer à técnica da ponderação¹⁰⁴¹, quando o princípio anticorrupção terá importante função hermenêutica, indagando-se qual é o princípio institucional que mais atende à tutela do direito constitucional anticorrupção. É necessária a intervenção do Ministério Público no caso concreto? Qual o princípio a prevalecer para que o direito fundamental anticorrupção tenha mais efetividade? Um dos princípios terá precedência sobre o outro.

Como já se afirmou, a independência funcional é uma garantia para a sociedade que deve contar com um agente político imune às pressões do poder, justamente para a tutela de direitos e garantias fundamentais. Tal fator não o libera para agir de acordo com pautas baseadas em juízos subjetivos e pessoais. Ele deve exercer suas atribuições em obediência ao planejamento estratégico da instituição, pois decorre da necessidade de o Ministério Público cumprir seus objetivos constitucionais de maneira concertada. Assim, essas prioridades genéricas previstas em Planos e Programas contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do

<<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia/>>. Acesso em: 05.12.2021).

¹⁰⁴⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 157.

¹⁰⁴¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. De Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92. Quando da colisão de princípios a solução deve se dar a partir da cessão de um princípio em relação a outro não significando que o princípio cedente seja invalidado, mas, apenas que naquele caso concreto terá menor peso. Por óbvio, não se analisa a validade dos princípios, mas a intensidade dos interesses exigidos no caso concreto.

Ministério Público.¹⁰⁴² Por óbvio, com as ressalvas da distinção de casos, em que são dispensáveis.

Não pode o membro do Ministério Público deixar de cumprir os objetivos institucionais rentes com a Constituição e estabelecidos democraticamente.¹⁰⁴³ Entretanto, para que o Ministério Público de forma coerente, cumpra os seus deveres constitucionais, deve implementar tais planos, podendo o membro ministerial, sempre apreciá-los à luz do caso concreto, na forma de um *distinguishing*. Devem agir com independência funcional, fazendo a distinção de casos, justificando adequadamente o acatamento ou não de tais prioridades definidas em Planos e Programas de atuação a depender da situação fática de cada localidade.

2.2.1.3 Indivisibilidade

É decorrência do princípio da unidade também previsto no artigo 127, da Constituição brasileira, com ele não se confundindo. Porém, a sua conotação é meramente procedimental-processual. Isso quer dizer que os membros do Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros, no mesmo procedimento ou processo, sem prejuízo das funções institucionais.¹⁰⁴⁴

Erige-se como óbice à divisão da instituição, não podendo o Ministério Público cindir-se em ações diversas e diametralmente opostas, por exemplo.

O âmago do princípio deve ser a associação à atividade finalística da instituição, pressuposto da concretização do interesse público. Afasta-se da pessoa do agente, pois é o cargo que se destina ao exercício da atividade ministerial.¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴² GOULART, Marcelo Pedroso. Op. cit., p. 158.

¹⁰⁴³ GOULART, Marcelo Pedroso. Op. Cit., p. 159.

¹⁰⁴⁴ Ib., p. 155.

¹⁰⁴⁵ GARCIA, Emerson. Ministério Público: Organização atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 61.

2.2.2 Conselho Nacional do Ministério Público

O Conselho Nacional do Ministério Público foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, com a finalidade de fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público brasileiro¹⁰⁴⁶ e de seus membros, respeitando-se a autonomia da instituição. Sua instalação foi concluída em 21 de junho de 2005, com sede funcional em Brasília-DF.

É formado por 14 (quatorze) membros a representar vários segmentos da sociedade¹⁰⁴⁷ e tem como objetivo imprimir uma visão nacional ao MP. Antes da posse todos os nomes são apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) do Senado. Uma vez aprovados, os nomes são submetidos ao plenário do Senado e seguem para sanção do presidente da República. É presidido pelo Procurador-Geral da República.

O papel do CNMP é:

Zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; Zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados; • Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; Rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; Elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho.¹⁰⁴⁸

A missão do Conselho, em linhas gerais é fortalecer, fiscalizar e aprimorar o Ministério

¹⁰⁴⁶ Ministério Público da União (MPU), que é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e o Ministério Público dos Estados (MPE).

¹⁰⁴⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Artigo 130-A, *caput*: quatro integrantes do MPU, três membros do MPE, dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

¹⁰⁴⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03.01.2022. Artigo 130-A, § 2.º, incisos I a V.

Público, zelando pela unidade e pela autonomia funcional e administrativa visando a uma atuação sustentável e socialmente efetiva, baseado nos valores da ética, cidadania, efetividade, transparência e sustentabilidade.¹⁰⁴⁹

Há uma competência de controle que deve coexistir com a autonomia das instituições e no exercício de seu poder regulamentar, a ideia é a de uniformização do Ministério Público brasileiro, restando claro que o Conselho não está autorizado a editar atos normativos em profusão e destoando das normas infraconstitucionais, como se legislador fosse. Lembrando ser salutar que haja uniformidade e o princípio da unidade aponta para isso. Entretanto, a unidade se desenvolve no plano da horizontalidade, não havendo hierarquia ou subordinação entre as estruturas que integram o Ministério Público brasileiro, tampouco o CNMP pode absorver competências próprias do Presidente da República ou do Congresso Nacional para ampliar o rol de normas gerais do Ministério Público e reduzir o alcance de leis complementares e estaduais que regem as instituições estaduais.¹⁰⁵⁰

A temática principal do órgão deve ser a de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público”¹⁰⁵¹, bem como o seu controle externo deve se circunscrever à juridicidade, não podendo substituir-se à instituição controlada em sua atividade fim, impedida que está de avocar procedimentos e processos relacionados aos órgãos de execução.

O combate à corrupção levado a efeito pelo Ministério Público em período recente, entretanto, se convolou em questionamentos que colocam em causa a sua autonomia funcional ligada visceralmente à independência da própria instituição e de seus membros.

Não se pode esquecer que no decorrer do caminho trilhado pelo Ministério Público brasileiro para consolidar a sua independência, houve vários marcos que remontam a fase pré-constitucional. Na história recente, os casos de combate à corrupção levados a efeito pelo Ministério Público brasileiro atingiram maior grau de efetividade do que no passado, causando reação por parte de uma casta pertencente à corrupção institucionalizada e que passou a criar e

¹⁰⁴⁹ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/estrategia-institucional>>. Acesso em: 03.01.2022.

¹⁰⁵⁰ GARCIA, Emerson. O Conselho Nacional do Ministério Público e a semântica de controle. FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: Temas atuais do Ministério Público. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 295-297.

¹⁰⁵¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03.01.2022. Artigo 130-A, § 2º.

patrocinar narrativas tendentes a reformas constitucionais que causem retrocesso. Orquestram-se movimentos, até mesmo midiáticos, que se transformam em grandes acordos nacionais para aniquilar o combate à corrupção.

Uma delas é a de que o independência do Ministério Público fez com que se tornasse uma instituição sem controle e corporativista, sendo necessário reforçar a interferência externa no Conselho Nacional do Ministério Público brasileiro, o que significa uma falácia que reforça uma narrativa que não se comprova empiricamente.¹⁰⁵² Não que a instituição esteja imune a críticas por eventuais abusos, erros e equívocos em suas diversas operações Brasil afora, mas, com base em críticas à Operação Lava Jato e outras operações que se seguiram nos estados, prejudiciais aos donos do poder, nos termos cunhados por Faoro¹⁰⁵³, iniciou-se um movimento de oposição aos anseios populares pelo desmantelamento da corrupção, sob o manto de supostos abusos dos membros do Ministério Público, responsáveis pela criminalização da política.

Entre outras propostas, viscejou a propositura da emenda constitucional nº 05/2021 apresentadas pelo deputado federal Paulo Teixeira (PT) a interferir na independência e autonomia do Ministério Público brasileiro. Pautada às pressas, propôs originalmente que o CNMP tivesse nova composição, assegurando-se que metade de seus membros fossem indicados pelo Congresso Nacional, bem como que o Corregedor Nacional não pertencesse aos quadros da instituição, a ser escolhido em votação secreta entre seus pares.¹⁰⁵⁴ O substitutivo proposto foi colocado em votação e foi derrotado em plenário, porém, ainda paira a ameaça por parte do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados de que a proposta original será novamente apreciada. Portanto, novas batalhas no campo legislativo deverão ser travadas.

¹⁰⁵² Além da dupla contenção (interna, pelas Corregedorias e externa, pelo CNMP), o Conselho Nacional tem agido com rigor em seus quinze anos de existência. A quantidade de Procedimentos administrativos disciplinares julgados pelo CNMP foi 101,09% superior aos julgados pelo CNJ, com 58,62% a mais de punições do que o CNJ. (WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. O desmonte da agenda anticorrupção no Brasil: o sistema contra-ataca. Coluna Fausto Macedo. O Estadão, publicado em 03.11.2021.).

¹⁰⁵³ FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

¹⁰⁵⁴ Atualmente a votação é secreta, mas, o candidato deve pertencer aos quadros do Ministério Público brasileiro.

CAPÍTULO II - CONTROLE DA CORRUPÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A natureza, atribuições, prerrogativas e princípios do Ministério Público brasileiro o capacita para a boa performance de suas funções ligadas de forma direta ou indireta com todas as formas de fiscalização e controle estabelecidas constitucionalmente, ora intervindo, ora como receptáculo do resultado da atividade de fiscalização e controle das demais instituições.

Esses resultados, por força de lei e da própria Constituição são direcionados ao Ministério Público para que desempenhe suas atribuições constitucionais, seja no âmbito criminal, seja no âmbito da responsabilização de condutas de improbidade administrativa ou ligadas à corrupção empresarial, visando ao ressarcimento de eventuais prejuízos ao erário, seja, ainda, no que diz com a formação de cartéis e da corrupção institucionalizada. Em outras situações é notificado para que possa acompanhar tais trabalhos, como é o caso da celebração de acordos de leniência pela Controladoria-Geral da União, o que é salutar, tendo em vista que tais procedimentos serão posteriormente também direcionados à instituição, Ministério Público Federal, neste caso, para a apuração de responsabilidades.

Também, *sponte propria*, ao tomar conhecimento de ilícitos de corrupção, o Ministério Público brasileiro deve instaurar os procedimentos para responsabilização cível e criminal de agentes públicos e privados envolvidos em condutas e atividades corruptas.

É de rigor que tais órgãos de controle sejam cada vez mais fortalecidos e valorizados, visando à evolução de uma verdadeira cultura de integridade, transformando-os em instituições cada vez mais eficazes na prevenção e repressão à corrupção, ao abuso de poder, omissão e ilegalidade no âmbito público, em processo dialógico, aí inserida a sociedade. Uma espécie de teia ou rede de implicações e limitações recíprocas dos poderes, capaz de assegurar os interesses e direitos coletivos.

2.1 Ministério Público como agente de controle do Estado pelo próprio Estado

Ao tratar do controle jurisdicional observa-se um crescente avanço do Poder Judiciário sobre o espectro de funções e atribuições dos demais poderes, por vezes inescapável, com o fito de controle, agindo ora como legislador negativo, ora como legislador positivo, controlador de políticas públicas, imiscuindo-se, sob o manto da jurisdição constitucional em atos típicos dos demais poderes. Entretanto, como se sabe, o Poder Judiciário é inerte. A regra é a provocação, da qual devem se desincumbir os atores legitimados para agir em conformidade com a ordem jurídica. E nem todo controle deverá ser realizado pela via judicial.

Pode-se extrair da própria Constituição um extenso rol de atores legitimados à tutela dos atos da Administração, seja na arena político-administrativa, seja na arena judicial. Como se descortinará, a via extrajudicial de resolução de conflitos pode resultar mais eficiente, mesmo levada a efeito por legitimado que não esteja ligado a nenhum dos poderes do Estado, no entanto, ao mesmo tempo é estabelecido como órgão do próprio Estado: o Ministério Público.

Além de princípio voltado à garantia da liberdade dos indivíduos e combate aos abusos e à própria corrupção¹⁰⁵⁵, a separação dos poderes também pode ser concebida como uma técnica de otimização e divisão para a especialização das funções estatais.¹⁰⁵⁶ Nessa ótica de otimização e especialização de funções, concebe-se órgãos estatais com atribuições e poderes de controle e fiscalização dos poderes, de forma independente, desvinculada dos demais poderes, forçando-se uma revisitação à clássica noção de tripartição de poderes. Poder-dever, no sentido de poder suscitar perante os tribunais a incompatibilidade de uma lei ou ato normativo com a Constituição; o combate à corrupção, responsabilizando-se cível e criminalmente o autor de ato ímprobo praticado por agente público ou privado; zelar pelo efetivo respeito dos próprios poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos fundamentais, poder investigatório e de ação para tutelar os princípios, direitos e garantias individuais e coletivas.

¹⁰⁵⁵ Locke defendia a separação entre o poder legislativo de um lado e os poderes executivo e federativo de outro, opondo que a concentração desses poderes em uma só pessoa colocaria à prova a fraqueza humana. Montesquieu entendia que a separação de poderes era a forma de preservar a liberdade contra os excessos, abusos, arbitrariedades, inconveniências no uso do poder.

¹⁰⁵⁶ Os federalistas, no final do século XVIII, defendiam a ideia de divisão de trabalho e separação de poderes por intermédio de *checks and balances*. Desenvolveram a tese da soberania compartilhada que afasta uma divisão de poderes exclusiva. As funções de cada poder completam-se com a colaboração de outros.

Há uma nova forma de distribuição de trabalho relacionada às funções estatais, que considera os princípios da democracia (legitimidade procedimental), do profissionalismo (legitimidade burocrática, espécie de legitimidade procedimental) e da proteção de direitos humanos (legitimidade substancial). Como uma das instituições dotada desses atributos, ao Ministério Público alia-se o argumento da “[...] natureza política da instituição e dos membros no seu mister constitucional, que garantem independência administrativa, orçamentária e funcional na concretização de sua missão constitucional[...]”.¹⁰⁵⁷

Esse profissionalismo ou legitimidade burocrática poderia ser identificado, em uma nova perspectiva de separação de poderes do Estado Democrático, como um quarto poder ou como uma instituição complexa de poder. Uma instituição que, “além da tutela do interesse público e das demandas sociais, combate a corrupção, sendo necessário prever altos salários, proteção de irredutibilidade, autonomia orçamentária etc.”.¹⁰⁵⁸ Ackerman defende a tese de uma divisão ainda maior de poder, incluindo profissionais burocratas que defendam a continuidade do Estado, garantindo a aplicação dos direitos humanos de forma desinteressada, impessoal e competitiva.¹⁰⁵⁹

No caso brasileiro, o Ministério Público se identifica com as qualificações mencionadas por Ackerman. Trata-se de uma instituição complexa de poder à qual foi delegada uma gama de atribuições bem definida constitucionalmente, dotada de legitimação substancial e procedimental.¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁷ SILVA, Sandoval Alves. O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 103.

¹⁰⁵⁸ SILVA, Sandoval, 2016, p. 104.

¹⁰⁵⁹ Apud SILVA, Sandoval, 2016, p. 104.

¹⁰⁶⁰ Silva afirma que o Ministério Público brasileiro tem poderes burocráticos e legitimidade substancial e procedimental para desempenhar sua missão institucional e constitucional. Em sinopse, “[...] o Ministério Público brasileiro possui legitimidade substancial por ser uma instituição burocrática preocupada com a justiça, com a proteção dos direitos humanos e com o desenvolvimento de argumentos que legitimem as deliberações tomadas no foro de princípios por meio de profissionais capacitados que avaliam as decisões políticas (legislativas, administrativas etc.) à luz de um controle de substância ou moral, no que se refere aos direitos humanos e o conteúdo de justiça democrática à luz dos precedentes da Corte e das normas constitucionais e internacionais. Sua legitimidade procedimental, por ser uma instituição burocrática (não eleita pelo voto popular) que pode atuar dialogicamente no foro de utilidade e tem legitimidade democrática para agir em nome do interesse público e satisfazer por meio de suas atividades e de suas missões: demandas sociais, cujas consequências sociais e políticas são sentidas pelos membros da sociedade. Dialoga com órgãos de representação política eleita pelo voto popular para fins de concretização dos direitos sociais, demonstrando procedimentalmente a legitimidade democrática ministerial para desempenhar o seu mister constitucional. Tem legitimidade burocrática (que é uma espécie de legitimidade procedimental no sentido ackermaniano ou comparatiano) porque é uma instituição profissionalizada para combater a corrupção, dispondo de altos salários, proteção de irredutibilidade, de inamovibilidade, de

A configuração do Ministério Público brasileiro choca-se com as visões tradicionais de um Ministério Público de matriz continental-europeia, com independência e autonomia auferidas pela Constituição de 1988 e sua potencial função de instituição de garantia dos direitos fundamentais perante o Estado¹⁰⁶¹ e contra o Estado.

O Ministério Público é uma agência de controle do próprio Estado para a garantia de que esse Estado agirá em nome dos princípios constitucionais, tutelando direitos e garantias fundamentais, fonte de sua legitimidade. Sem medo de errar, o Ministério Público brasileiro assumiu posição de protagonista na tutela do direito fundamental anticorrupção.

Sua tessitura constitucional prevista nos artigos 127-130, da Constituição da República brasileira, congrega as atribuições que lhe conferem legitimidade, desempenhando papel primordial no controle anticorrupção da Administração Pública. Além das tradicionais funções de denunciar autoridades públicas por crimes e atos de improbidade administrativa no exercício do poder público, atua como autor de ações civis públicas, muitas das quais veiculam pedidos para a concretização de políticas públicas pelo Poder Judiciário, a defesa de interesses e direitos coletivos e difusos. A sua independência funcional o credencia, torna possível e o sobreleva a ator imprescindível para o funcionamento do microsistema coletivo anticorrupção, dotado de legitimidade *ope legis* para o ajuizamento de ações, responsabilizando pessoas físicas e jurídicas no âmbito público e privado.

Entretanto, não é o único a deter legitimidade constitucional para a proteção do patrimônio público e combate à corrupção, não podendo ser apontado como o receptáculo para a solução de todos os males oriundos da corrupção. Entretanto, embora outras instituições também disponham de legitimidade ativa para a propositura de ações, a independência, a autonomia, as prerrogativas de poder (embora não o seja), aliados e outros instrumentos dialógicos de atuação extraprocessual¹⁰⁶² capacitam, estruturam e vocacionam a instituição a protagonizar a tutela de direitos fundamentais.

vitaliciedade, autonomia orçamentária, financeira, administrativa e outras garantias de independência e imparcialidade institucional na proteção de direitos coletivos” (SILVA, 2016, p. 104-105 (rodapé) e p. 233).

¹⁰⁶¹ ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Ministério Público e o novo processo civil. Podivm: Salvador, 2018, p. 16.

¹⁰⁶² Notificações, recomendações, inspeções, requisições, audiências públicas, audiências extraprocessuais, Termo de ajustamento de conduta, Acordos de não persecução penal, Acordos de não persecução cível, Inquéritos civis públicos e demais procedimentos de resolubilidade.

É instituição singular no quadro das democracias contemporâneas, capaz de representar a sociedade, sem se deixar vincular diretamente a ela, condição para uma atuação técnica e que almeja a neutralidade¹⁰⁶³, sem ser neutra. A questão relacionada à falta de representatividade do Ministério Público e até mesmo a da legitimidade substancial da instituição, pode ser superada pelo reforço da sua *accountability*, até pela sua tendência contra majoritária, mas, atuando de forma cognitiva a implementar a Constituição.¹⁰⁶⁴ A presença do Ministério Público, desde a Constituição de 1988, tornou-se mais intensa no cenário nacional e passou a intervir na implementação de políticas públicas, controlando as condutas de ocupantes de cargos públicos em todos os níveis da federação.

Assiste-se a várias situações de protagonismo na defesa do interesse público. Uma estratégia que foi dominante nos anos de 1990 foi a de uma aliança do Ministério Público com a mídia, aliada a um certo voluntarismo por parte de seus integrantes em suas atividades investigatórias e persecutórias anticorrupção, causando reação da classe política contra essa parceria na forma de propostas de leis que prejudicam a instituição e enfraquecem a sua atuação. Isso porque no mundo ético da política não se reconhece protagonismo midiático que não seja o do político, não se admitindo que o membro de Ministério Público ostente essa condição. Considera-se um atentado direto à política.

A atribuição prevista no artigo 129, inciso II, da Constituição brasileira confere ao Ministério Público brasileiro a missão de guardião da Constituição e garantidor dos direitos fundamentais. Essa atividade de controle dos atos do Poder Público abre um vasto campo de atuação institucional, fazendo atuar mecanismos e instrumentos para que possa promover os valores, princípios, direitos e garantias previstas na Constituição e na legislação, sem olvidar os tratados e convenções internacionais em vigência no país. Atua como verdadeiro mediador entre a ordem jurídica e a sociedade.

Ao tratar do tema, insólito na literatura italiana e europeia, Ferrajoli entende que essas novas funções atribuídas demandam uma reanálise e uma redefinição do Ministério Público, sob o ponto de vista teórico, à altura do paradigma constitucional de nossas democracias. Com base em um constitucionalismo de terceira geração relacionado às novas constituições latino-americanas nascidas ou reformadas depois de um período ditatorial, o papel do Ministério Público

¹⁰⁶³ ZANETI JÚNIOR, 2018, p. 25.

¹⁰⁶⁴ Id., p. 25.

não se restringe mais apenas à acusação penal e limitado ao princípio da legalidade. Para Ferrajoli: “*ci sarà pure um pubblico ministero a Berlino!*”¹⁰⁶⁵

A partir da Constituição Portuguesa de 1976, brasileira de 1988, Uruguia de 1997, Equador de 2008, da República Dominicana de 2010, há previsão um sistema de garantias e de instituições de garantia muito forte, articulado e complexo: rigidez associada a determinadas cláusulas pétreas, separação de poderes, direitos fundamentais, controle de constitucionalidade por omissão e canais mais amplos de acesso a garantias de direitos, bem como procedimentos eleitorais, causas de inelegibilidade e de regularidade de procedimentos eleitorais, matéria ambiental, do trabalho e de bens comuns.

Uma inovação da Constituição brasileira: fiscalizar as vinculações de receitas que impõem alíquotas mínimas de despesa pública destinada à saúde e educação. A ausência ou a inadequação de dispositivos constitucionais e das leis que os asseguram, incensuráveis em juízo, tendo em conta o princípio dispositivo e da inércia, transformam-se em antinomias notáveis e reparáveis pelos tribunais a partir da iniciativa do Ministério Público.¹⁰⁶⁶

Calha destacar a preocupação de integração entre os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros com a criação do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ), promovendo o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas, aperfeiçoamento da instituição e a formulação de planos de atuação uniformes e integrados, respeitando as peculiaridades regionais, bem como avaliando periodicamente o Ministério Público brasileiro como um todo. Nomeadamente, com relação ao combate à corrupção, foi criado um órgão no âmbito do CNPJ, o Grupo Nacional de Defesa do Patrimônio Público (GNPP), em 21 de agosto de 2018, objetivando estratégias e metas de atuação uniforme na defesa do patrimônio público. O GNPP tem expedido manifestações e propostas sobre matérias em tramitação perante o Poder Legislativo, em apoio às Procuradorias-Gerais e órgãos de execução do Ministério Público.¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶⁵ FERRAJOLI. Luigi. *Per um Pubblico Ministero come istituzione di garanzia*. (in) *Garantismo penal integral: questões processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017, p. 38.

¹⁰⁶⁶ FERRAJOLI, 2017, p. 37-38. Ferrajoli extrai reforçadas razões para a independência do Ministério Público, com base na experiência europeia: por um lado contra as tentativas de reduzi-la já há algum tempo, em movimento vivenciado na Itália; por outro para dar suporte à sua introdução nos ordenamentos, como o francês e o alemão, nos quais faz falta.

¹⁰⁶⁷ Disponível em: <<https://cnpj.org.br/grupo-nacional-de-defesa-do-patrimonio-publico-gnpp>>. Acesso em: 24 jan 2023.

Constrói-se um Ministério Público único, vez que, além da função de *Ombudsman* e de autor de ações penais, lhe é atribuída a função de autor de ações civis públicas (espécie brasileira das *class actions opt out*) para a defesa de incontável número de direitos difusos e coletivos, em especial, o combate à corrupção e à improbidade administrativa, tornando-se o maior autor de ações coletivas do Brasil. Por este motivo, pode ser considerado o maior escritório de advocacia pública do planeta e o mais avançado do mundo.¹⁰⁶⁸

Pode-se constatar a vocação anticorrupção do Ministério Público brasileiro por meio do escrutínio das escolhas de seus membros. Em pesquisa realizada em 1998, Sadek e Castilho realizaram sondagem referentes às prioridades dos membros do Ministério Público brasileiro para o futuro: 67% dos membros do Ministério Público Federal e 60% dos membros dos Ministérios Públicos estaduais já avaliavam que o controle da administração pública seria a grande prioridade.¹⁰⁶⁹

Em 2014, em outra pesquisa, contatou-se que as palavras espontâneas associadas ao Ministério Público foram: justiça (22,6%), corrupção (9%) e fiscalização (5,9%), sendo que as expressões que geravam mais percepção de atuação do Ministério Público brasileiro eram o combate à corrupção (12,5%), combate ao crime em geral (9,6%) e, reforçando, a defesa do patrimônio público figurou em 5º lugar com 7,4%. Para os entrevistados, o tema que mais merece a atenção do Ministério Público é o combate à corrupção (16,5%). Ainda, em termos de desempenho, a defesa do patrimônio público figurou com a melhor nota de atuação da instituição (5,87).¹⁰⁷⁰

Um diagnóstico nacional mais recente em que foram ouvidos membros e servidores de todos os ramos e unidades do Ministério Público, sociedade civil organizada ou não, organismos

¹⁰⁶⁸ Desde o advento de Lei 6938/1981, o Ministério Público brasileiro inicia a pré-história das ações civis públicas na tutela ambiental, mas foi com a Lei 7347/1985 combinada com a Lei 8078/1990 que a defesa dos interesses difusos e coletivos se generalizou, propiciando um amplo e moderno programa de reformas que possibilitou a edição da leis específicas de tutela de interesses coletivos e difusos: Leis 7.853/89 e 13.146/15 (proteção dos interesses das pessoas com deficiência); Lei 7.913/89 (danos causados aos investidores do mercado de valores imobiliários); Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.429/91 (Lei de Improbidade Administrativa); Leis 8.884/94 e 12.529/11 (legislação antitruste); Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e Lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso).

¹⁰⁶⁹ SADEK, Maria Tereza; CASTILHO, Ela Wiecko V. de. O Ministério Público e a administração da justiça no Brasil. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1998, p. 29-30.

¹⁰⁷⁰ Relatório analítico dos resultados de coletas CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público: pesquisa e diagnóstico de imagem CNMP e MP âmbito nacional 2014. Disponível em: Disponível em: <http://www.mpgp.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_22_46_690_resultados_cnmp_relatorio_analitico.pdf>. Acesso em: 04 jan 2022.

internacionais e setores governamentais¹⁰⁷¹, em que, em termos finalísticos o tema corrupção/patrimônio público foi considerado o mais importante com 78% pelos entrevistados, atribuindo-lhe a nota 5.¹⁰⁷²

A interpretação realizada pelos próprios membros acerca das normas que estruturam o Ministério Público, com o passar do tempo está a construir a organização, definindo os seus contornos, otimizando o desempenho das atribuições e benefícios para o bem comum, enfim, descobrindo-se, construindo-se e afirmando-se como instituição cunhada pela Constituição para a imposição e a obediência ao princípio anticorrupção.

2.2 Estudos de casos

Quando se trata de casos de combate à corrupção no Brasil, sintomaticamente, logo vem à baila os internacionalmente famosos casos do “Mensalão” e “Lava jato” que desvendaram verdadeiros esquemas de corrupção, deixando o campo da suposição e da mística para um encontro com uma realidade. Nos dois casos, empresas públicas ou de economia mista eram utilizadas politicamente, por meio de indicações em cargos estratégicos que objetivavam angariar recursos por meio de contratos superfaturados e recebimento de suborno para cooptar o legislativo visando à aprovação de projetos de lei ligados aos mais escusos interesses, bem como para financiamento de campanhas eleitorais, perpetuando um método vicioso que remonta décadas.

Em especial, na Lava Jato, que se inicia em 2014, foram apurados contratos superfaturados pelos quais se desviaram bilhões de dólares, como nunca se havia verificado na história brasileira. A estimativa da Polícia Federal é de o esquema de propinas tenha desfalcado a Petrobrás no importe de R\$ 42 bilhões. Em uma só oportunidade, o Ministério Público Federal conseguiu devolver R\$ 653,9 milhões para a Petrobrás em 07.12.2017.¹⁰⁷³ No total, foram R\$ 4,3

¹⁰⁷¹ Diagnóstico PEN-MP 2020-2029. Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/DiagnosticoPEN/DadosDemograficos>>. Acesso em: 03 jan 2021. 9.624 pessoas responderam ao questionário no período de 08.5 a 08.06, de 2018.

¹⁰⁷² Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/DiagnosticoPEN/DadosDemograficos>>. Acesso em: 03 jan 2022.

¹⁰⁷³ Disponível em: <<https://paranaportal.uol.com.br/politica/operacao-lava-jato/mpf-devolve-653-milhoes-para-a-petrobras-maior-valor-ja-recuperado-em-investigacao/>>. Acesso em: 06.12.2021.

bilhões já devolvidos para a União, com mais R\$ 2,1 bilhões previstos em multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração, R\$ 12,7 bilhões previstos em multas compensatórias decorrentes de acordo de leniência, R\$ 14,7 bilhões de valores previstos de recuperação, tendo os réus renunciado a R\$ 111,5 milhões voluntariamente.¹⁰⁷⁴

Sem medo de errar, cuida-se da maior operação anticorrupção já ocorrida em solo brasileiro, sem considerações aprofundadas em relação a seus erros e acertos ou sobre a conduta das autoridades que atuaram nas fases de investigação e nas ações perante a 13.ª Vara da Justiça Federal de Curitiba. De um lado estavam as maiores empreiteiras brasileiras que formavam um cartel, um verdadeiro clube histórico, que fraudava as licitações da Petrobrás para a construção de refinarias. Competiam entre elas ficticiamente, pois, na verdade combinavam entre si qual seria os valores e as empresas vencedoras dos contratos superfaturados. As demais faziam propostas com valores ainda maiores do que aqueles superfaturados para fingir que havia uma competição, fazendo tudo parecer, formalmente, que estava dentro da legalidade. De outro lado, estavam os diretores da estatal que recebiam propinas para viabilizar esse clube de empreiteiras e os contratos superfaturados, fazendo esse esquema funcionar a mando de políticos. Entre eles havia lavadores de dinheiro profissionais que 'limpavam' esse dinheiro. Parte do dinheiro desses contratos inflados era usado para pagar propina que era canalizado para paraísos fiscais com o objetivo de financiamento de campanhas para os partidos e políticos envolvidos. Outra parte entrava nos cofres das grandes empreiteiras. Esse era o esquema básico.¹⁰⁷⁵

Em outro caso, cujas investigações foram levadas a efeito pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em investigações que remontam os anos de 1993 e 1998, foram apurados desvios derivados de superfaturamento de preços das obras da Avenida Água Espraiada e do Túnel Ayrton Senna, quando grande parte dos valores transitaram no exterior, onde eram depositados em empresas de *offshore* e em bancos da Suíça, Luxemburgo, França e nas Ilhas Jersey.¹⁰⁷⁶ No total foram mais de US\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de dólares) de desvio.

¹⁰⁷⁴ Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/lavajato-resultados-view>>. Acesso em: 06.12.2021.

¹⁰⁷⁵ DALLAGNOL, Deltan. *Os 6 caminhos para controlar a corrupção*. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pMjldXBx5IE&t=514s&ab_channel=DeltanDallagnol>. Acesso em: 06.12.2021.

¹⁰⁷⁶ Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2014/2014_maior/E2%80%9CTransmiss%C3%A3o%20de%20processos%E2%80%9D%20sobre%20ex-Prefeito%20Paulo%20Maluf%20C3%A9%20autorizada%20pela%20corte>. Acesso em: 06.12.2021.

Paulo Maluf teve a sentença criminal condenatória transitada em julgado nos Supremo Tribunal Federal somente em 2017, sendo-lhe imposta uma pena de 09 (nove) anos e 07 (sete) meses de prisão¹⁰⁷⁷, altura em que exercia mandato de deputado federal. Na ação civil pública que tramita perante a 4.^a Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, proposta pelo Ministério Público de São Paulo, foi celebrado em 24 de janeiro de 2023 um acordo de recuperação de US\$ 44.000.000,00 (quarenta e quatro milhões de dólares). Tal acordo foi assinado pelo Ministério Público, Município de São Paulo, empresa Eucatex, offshores Kildare, Durant e McDoel, que serviram de intermediárias para que o dinheiro desviado nos anos 1990 fosse redirecionado à família Maluf. O valor total do acordo pode chegar a US\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares).¹⁰⁷⁸ O acordo ainda depende de homologação judicial. Este é um caso ilustrativo de uma atuação resiliente do Ministério Público brasileiro que, mesmo passados 20 (vinte) anos do ajuizamento da ação procurou a resolução por intermédio de acordo, que somente foi possível em decorrência da saciedade de provas, atuação por intermédio de cooperação internacional (lembrando que a família Maluf responde a processos em três países, inclusive com prisões decretadas nos Estados Unidos), e após a condenação no âmbito criminal do então deputado e ex-prefeito contra o ex-prefeito da capital paulista Paulo Salim Maluf.

São situações que ganham vulto diante da complexidade que envolve os casos de corrupção. Entretanto, acabam se reproduzindo em todas as 27 unidades federativas do Brasil¹⁰⁷⁹, em maior ou menor medida nas pequenas, médias e grandes cidades, lembrando que se cuida de

¹⁰⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação penal n. 863. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344207&ori=1>>. Acesso em: 06.12.2021.

¹⁰⁷⁸ Do total, US\$ 44 milhões deverão retornar aos cofres públicos, outros US\$ 23 milhões serão para pagar despesas processuais realizadas em Jersey e na Ilhas Virgens britânicas. Mais de US\$ foram resgatados de 2010 a 2020, ainda restando aproximadamente US\$ 250 milhões (Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/24/prefeitura-de-sp-e-mp-fazem-acordo-sobre-us-67-milhoes-desviados-por-maluf.htm>>. Acesso em: 24.jan.2023). O acordo é resultado de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público de São Paulo em 2001 contra Maluf, membros de sua família e empresas envolvidas nos desvios. Os US\$ 300 milhões desviados foram para contar bancárias em paraísos fiscais como ilhas Jersey, Suíça e Ilhas Virgens Britânicas. O desvio de verba usava empresas fantasmas contratadas pela construtora responsável pela obra, a Mendes Júnior. À época, funcionários de empresas investigadas chegaram a confessar aos promotores que receberam por serviços que não foram executados. Elas apresentavam notas frias que constavam na prestação de contas, mas, segundo esses depoimentos, devolviam 90% do dinheiro que recebiam. A família Maluf já respondeu a processos em três países, além do Brasil, pelo caso. O ex-prefeito e seu filho já tiveram a prisão decretada nos Estados Unidos (<https://www1.folha.uol.com.br/folha-topicos/estados-unidos/>) e na França (<https://www1.folha.uol.com.br/folhatopicos/franca/>), além do pagamento de multas, e entraram na difusão vermelha da Interpol à época (Disponível em: <[file:///C:/Users/55679/Downloads/Promotoria%20recupera%20US\\$%2060%20mi%20desviados%20na%20gesta%CC%83o%20Maluf%20-%202024-01-2023%20-%20Cotidiano.pdf](file:///C:/Users/55679/Downloads/Promotoria%20recupera%20US$%2060%20mi%20desviados%20na%20gesta%CC%83o%20Maluf%20-%202024-01-2023%20-%20Cotidiano.pdf)>. Acesso em: 24.jan.2023).

¹⁰⁷⁹ Vinte e seis Estados e o Distrito Federal.

um número total de 5.570 municípios brasileiros.¹⁰⁸⁰ Assim, em se considerando esse universo, os valores nominais da corrupção no Brasil superam, e muito, os valores apurados no caso acima narrado, bem com os da chamada operação Lava Jato.

Para melhor abordar questões que envolvam a atuação do Ministério Público e outras instituições em operações de combate à corrupção, foram escolhidos alguns casos ocorridos no interior do Brasil, no município de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul¹⁰⁸¹ e que repercutiram em rede nacional à época.

A título exemplificativo, no aludido Estado, contabilizando-se as ações judiciais anticorrupção ajuizadas pelo Ministério Público em 49 (quarenta e nove) municípios desde 2018, estima-se um de montante R\$ 1.197.379.889 (um bilhão, cento e noventa e sete milhões, trezentos e setenta e nove mil, oitocentos e oitenta e nove reais), correspondente a valores de reparações e restituições ao erário.¹⁰⁸²

São conjunturas por meio das quais demonstrar-se-á no campo teórico e prático como se deu a aplicação da legislação anticorrupção naquela altura, e a efetividade de instrumentos repressivos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, a incidir sobre fatos não muito diversos daqueles aos quais se deparam os investigadores em variadas operações deflagradas em nível nacional.

Ou seja, situações por meio das quais se pode medir a qualidade do sistema de justiça anticorrupção do Brasil, pois, aquilo que se verifica nos casos de repercussão nacional e internacional, também se replica de forma análoga e em larga escala nos municípios brasileiros.

¹⁰⁸⁰ <<https://censo2021.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>>. Acesso em: 18.03.2021).

¹⁰⁸¹ O Estado de Mato Grosso do Sul está situado na região centro-oeste do Brasil. Sua capital é Campo Grande. O município de Dourados está situado na região sul do estado de Mato Grosso do Sul com população estimada de 227.990 pessoas. O orçamento previsto para o ano de 2022 é de R\$ 1.292 bilhão (Disponível em: <<https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/ms/dourados.html>>. Acesso em: 06.12.2021).

¹⁰⁸² Só em 2022, foram ajuizadas 42 ações com valor estimado de recuperação ao erário de mais de 9 milhões de reais. O sistema contabiliza ainda, 4.506 procedimentos instaurados nas Promotorias de Justiça, desde 2018. Dados constantes em balanço realizado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Patrimônio Público e Social, das Fundações e Eleitorais (CAOPPF) e Núcleo do Patrimônio (Nupatri) do Ministério Público. Números obtidos no painel BI (*Business Intelligence*) do Patrimônio Público do MPMS. (Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2022/12/acoes-do-mpms-buscam-devolver-mais-de-r-1-bi-aos-cofres-publicos>. Acesso em: 14.12.2022).

2.2.1 Primeiro caso: Operação Owari e Brothers

A operação *Owari*¹⁰⁸³ foi fruto de investigação realizada pela Polícia Federal, perdurando por aproximadamente dois anos. A partir de sua deflagração em 07.07.2009, subdividiu-se em operações denominadas *Owari* e *Brothers*, culminando na prisão de sessenta pessoas que foram indiciadas em diversos crimes. Por conta da complexidade exigiu a formação de uma força-tarefa formada por quatro Promotores de Justiça da Comarca de Dourados, optando-se pela divisão, pois se verificavam núcleos diferenciados de ilícitos.

Foram detectados ilícitos envolvendo o arrendamento de um Hospital - Santa Rosa – pertencente uma família influente do Município de Dourados, ensejando a denúncia criminal por delitos envolvendo fraudes à licitação, corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro. Além da condenação dos acusados nas penas privativas de liberdade previstas nos dispositivos penais, pleiteou-se a indenização, a título de restituição de danos ao erário municipal de Dourados, no valor de R\$ 1.096.473,89, à época. Ou seja, todos esses valores seriam desviados das verbas destinadas à saúde pública do Município.

Considerando que tais fatos configuram igualmente, atos de improbidade administrativa, concomitantemente foi ajuizada uma ação de improbidade administrativa contra dezessete pessoas físicas e duas jurídicas.¹⁰⁸⁴ Essa ação de improbidade administrativa foi antecedida do ajuizamento de ação cautelar objetivando a decretação da indisponibilidade dos bens dos investigados, incluindo o imóvel do Hospital Santa Rosa. A medida foi indeferida pelo magistrado de primeiro grau, liminarmente, o que motivou a interposição de recurso que foi deferido pelo Tribunal de Justiça estadual, tornando o bem indisponível.

Simultaneamente, houve a propositura de ação de sequestro no juízo criminal, tornando o imóvel onde se localiza o Hospital indisponível.¹⁰⁸⁵ Não somente isso, mas os bens dos integrantes de toda a família e de pessoas próximas a eles ficaram indisponíveis (veículos e imóveis) e as contas bancárias foram bloqueadas por ordem judicial. Também foi decretada a

¹⁰⁸³ Ponto final, em japonês.

¹⁰⁸⁴ O processo de improbidade administrativa recebeu a numeração 002.09.015792-5..

¹⁰⁸⁵ O processo recebeu a numeração n° 002.09.009966-6.

quebra dos sigilos bancários e fiscais de diversos indiciados que poderiam corroborar com outras provas colhidas durante a investigação e apontar outros crimes.

Houve uma solicitação para que fossem realizadas auditorias por técnicos do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), da Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunal de Contas Estadual (TCE), em todos os procedimentos licitatórios e contratos envolvendo recursos da área da saúde em Dourados, celebrados com as empresas pertencentes ao grupo familiar. A atuação dessas instituições redundou em laboriosos relatórios conclusivos sobre a ocorrência de crimes de corrupção e improbidade administrativa.

Em outro giro, considerando que se tratava de setor diverso, mas, com base nas provas colhidas na mesma investigação, para o fim de facilitar o processo e julgamento, foi oferecida outra denúncia contra quinze pessoas, no que se denominou de operação *Brothers*¹⁰⁸⁶, dentre elas, o vice-prefeito do Município de Dourados que exercia a função de secretário de serviços urbanos.

Operação *Brothers* mostrou que dois irmãos que controlavam serviços de limpeza pública, limpeza de prédios públicos, coleta de entulho e coleta de lixo em Dourados, tentaram fraudar licitações da UEMS (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul) e da UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). O esquema também tentou "abrir caminhos" com ajuda de servidores públicos municipais para abocanhar verbas do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Foram indiciados por dez crimes, entre eles formação de quadrilha, corrupção ativa, lavagem de dinheiro, peculato, fraude em licitações e financiamento irregular de campanha e até crime ambiental. Fundamentalmente, as fraudes licitatórias e a corrupção se davam na Secretaria de Serviços Urbanos em serviços de limpeza urbana.

Os irmãos foram presos no mesmo dia em que foi deflagrada a Operação Owari, entretanto, foram soltos no dia seguinte, beneficiados por um *habeas corpus* proferido pelo TJ/MS (Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul). A operação foi desenvolvida, em sua maior parte, na Comarca de Dourados, estendendo-se para as cidades de Ponta Porã, Naviraí, Campo Grande, ultrapassando as divisas estaduais alcançando as cidades Guaíra e Umuarama, ambas do Estado do Paraná. Segundo se apurou em sede de inquérito policial, o valor supostamente

¹⁰⁸⁶ O processo recebeu a numeração n° 002.09.015792-5.

desviado dos cofres públicos pelas duas supostas organizações foi de cerca de R\$ 20 milhões. A Operação foi aplaudida por toda a sociedade douradense e elogiada nacionalmente.

A fase pré-processual foi realizada exclusivamente pela Polícia Federal, sem o pleno conhecimento do Ministério Público, mesmo assim, na fase processual, os membros do Ministério Público receberam os densos e volumosos cadernos investigatórios e se desincumbiram de oferecer as denúncias dando início às ações penais, bem como a devida ação de improbidade administrativa.

A forma encontrada para demonstrar as ilegalidades e crimes de corrupção nas contratações e demais atividades delituosas consistia fundamentalmente em apontar as irregularidades encontradas nos relatórios posteriormente produzidos pelo trabalho multi-institucional (CGU, DENASUS, TCU, TCE), os quais foram cotejados com as conversas telefônicas interceptadas legalmente, o que efetivamente comprovava as acusações produzidas pelo Ministério Público Estadual. Assim, bastava que isso se produzisse em juízo para que pretensão punitiva estatal fosse implementada e as devidas condenações se efetivassem.

Entretanto, irregularidades na autorização seminal de escutas telefônicas levaram à anulação de todos os processos, um após o outro, como um castelo de cartas. No início do mês de agosto de ano de 2011, processos contra dois dos denunciados foram anulados com base em argumento que derrubaria todos os demais processos, inclusive o de improbidade administrativa. O Desembargador relator enumerou uma série de ilegalidades: i. o pedido de quebra de sigilo telefônico feito pela Polícia Federal foi autorizada por juiz que estaria em substituição na Vara que a deferiu; ii. a autorização foi expedida em um domingo, contudo o magistrado que a deferiu estava de férias naquela data; iii. a magistrada titular não estava de férias, tampouco gozando de licença, portanto, não havia motivo para a substituição; iv. o substituto legal da magistrada não era o magistrado que a deferiu; v. o início da investigação viciou todo o processo. Com base nisso, considerou que a autorização foi deferida por magistrado sem jurisdição, de modo que a interceptação telefônica fora realizada sem respaldo legal, por conseguinte, nula de pleno direito e aquilo que é nulo não pode produzir efeito.

Fundamentando-se nesse entendimento, em outubro de 2011, em decisão unânime da 2ª Câmara Criminal do TJMS (Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul), deferiu *habeas corpus* e determinou que as transcrições de escutas telefônicas, bem como outras provas dela derivadas que desencadearam na operação Owari “anulando todos os atos processuais praticados a partir do oferecimento da denúncia, facultando ao Ministério Público Estadual o aditamento desta, se assim

entender possível, com base nas provas que restarem.” Tal decisão acabou se estendendo a todos os réus. O Ministério Público Estadual recorreu aos Tribunais Superiores, mas, todos os recursos foram improvidos.

Como os relatórios produzidos pelas instituições de fiscalização se lastreavam nas escutas telefônicas, a eles também se estendeu o veneno dos *fruits of poissonous tree*¹⁰⁸⁷, não sendo mais possível reiniciar a ação penal, tampouco a ação de improbidade administrativa que se baseava nas mesmas provas compartilhadas. A grande maioria dos crimes prescreveu, inviabilizando totalmente a continuidade. Adicionalmente, cumpre ressaltar que as empresas envolvidas, seus diretores e os agentes públicos corruptos jamais devolveram um centavo, sequer, do dinheiro auferido ilicitamente e todos os bens sequestrados foram liberados, obviamente.

O caso apresentado é representativo da grande dificuldade que apresenta o combate reativo da corrupção no Brasil. A partir de provas consistentes, em que, de forma inédita e bem antes de se cogitar da operação Lava Jato, abriu-se uma janela de oportunidade para uma atuação multi-institucional, entretanto, o primeiro elo da cadeia probatória estava viciado. Cuida-se de situação em que, pelo pouco prazo concedido ao Ministério Público entre o recebimento do inquérito policial e o oferecimento da denúncia (cinco dias), tornou-se impossível avaliar a totalidade das provas produzidas em sede investigatória, entre elas, as escutas telefônicas e a sua licitude, mesmo porque não participara da *persecutio criminis extra iudicio*.

Logo, em que pese a convicção de que o trabalho interinstitucional é um dos caminhos para a atuação anticorrupção eficiente, todos os elos devem estar bem conectados, desde o primeiro momento. No entanto, mesmo diante de um aparente fracasso, pode-se extrair que é possível a realização de um trabalho conjunto, em forma de força-tarefa ou permanente, podendo o Ministério Público protagonizar a atuação conjunta desde a primeira hora, rompendo medos, limitações e obstáculos corporativistas em benefício da sociedade. Essa a função reconstrutiva do princípio anticorrupção: a busca por medidas e técnicas inovadoras que se revelam adequadas e proporcionais ao combate à corrupção.

¹⁰⁸⁷ Doutrina originada com a decisão da Suprema Corte norte-americana no caso *Silverthorne Lumber Co., Inc. v. United States*, 251 U. S. 385 (1920). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/251/385/case.html>. Acesso em: 17.06.2023. Estabeleceu-se a inadmissibilidade de todas as provas obtidas com base em procedimentos policiais ilícitos que violaram os preceitos constitucionais da IV Emenda da Constituição norte-americana. A orientação foi a de dissuadir as forças policiais da prática de eventuais ilícitos no curso das investigações preliminares. A expressão foi consagrada no caso *Nardone v. United States*, na redação do juiz associado Felix Frankfurter, 308 U.S. 338 (1939). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/308/338/case.html>. Acesso em: 17.06.2023.

Em relação à ilicitude de prova, sob a ótica da interpretação vigente, retrata-se mais uma situação, entre tantas, em que a forma supera o conteúdo. Ou seja, a verdade viável ou relativa e objetiva, na ótica de Taruffo¹⁰⁸⁸ não prevalece, beneficiando o corrupto, em homenagem ao devido processo legal constitucional. O ideal é que se introduzisse, em consagração ao princípio anticorrupção, uma fórmula capaz de superar a nulidade da prova, inserindo-se a possibilidade de ponderação dos interesses em jogo na avaliação da exclusão da prova, o que estaria em harmonia com a legislação e a prática de vários países democráticos, inclusive os Estados Unidos, de onde foi importada parcialmente a regra de exclusão tanto da prova ilícita quanto das provas dela derivadas. Os agentes públicos que agissem em descompasso com a lei, interceptando ligações telefônicas ou telemáticas ilegalmente sofreriam as devidas punições administrativas, cíveis e criminais, porém a verdade objetiva restaria preservada. A legislação brasileira prevê a tipificação dessa conduta¹⁰⁸⁹, bem como pode se configurar abuso de autoridade.¹⁰⁹⁰ Ademais como prova relevante, não poderia ser afastada porque dela dependeria uma decisão justa. Ressalte-se que mesmo com a adoção da doutrina dos frutos da árvore envenenada, originada no caso *Silverthorne v. United States* não significou uma proibição da aquisição das provas ilícitas por derivação.¹⁰⁹¹

Tal ordem de ideias pode representar um verdadeiro insucesso do Estado no uso de métodos de investigação e teoria probatória ultrapassados. Por isso, há necessidade de que novas formas de investigação sejam engendradas, reflexo das mudanças e da evolução tecnológica, bem como de uma vantagem natural que os criminosos possuem, inclusive, as garantias processuais. Isso porque nos crimes de corrupção exige-se um forte acordo ou mesmo uma lei do silêncio – *omertà* - onde não se fornece recibo decorrente de suborno, nem testemunhas, invariavelmente

¹⁰⁸⁸ TARUFFO, Michele. *Simplemente la verdad: El juez en la construcción de los hechos*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons, 2010, p. 100.

¹⁰⁸⁹ Art. 10. Constitui crime realizar interceptação de comunicações telefônicas, de informática ou telemática, promover escuta ambiental ou quebrar segredo da Justiça, sem autorização judicial ou com objetivos não autorizados em lei: (Redação dada pela Lei nº 13.869, de 2019) (Vigência) Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 13.869, de 2019).

¹⁰⁹⁰ BRASIL. Lei 13.869, de 05 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13869.htm>. Acesso em: 10.12.2021.

¹⁰⁹¹ Exceção da fonte independente (*independent source exception in UNITED STATES SUPREME COURT. Nardone v. United States, 308 U.S. 338 (1939)*). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/308/338/case.html>; descontaminação (*purged taint limitation in UNITED STATES SUPREME COURT. Wong Sun v. United States, 371 U.S. 471 (1963)*). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/371/471/case.html>; descoberta inevitável (*inevitable discovery limitation in UNITED STATES SUPREME COURT. Nix v. Williams, 467 U.S. 431 (1984)*). Disponível em: <http://supreme.justia.com/us/467/431/case.html>.

vinculadas ao corrupto ou ao corruptor. Há necessidade de adoção de outros estândares probatórios e de uma guinada interpretativa em desfavor da corrupção e dos corruptos.

Aliás, há um desafio ético do Estado para enfrentar os desafios de novos cenários, ao encontro do que propugna o princípio da vedação da proteção insuficiente, corolário do princípio anticorrupção. O princípio da proporcionalidade não pode ter apenas uma dimensão negativa, de proteção contra os excessos do Estado, mas, também positiva, de proteção suficiente ao direito fundamental anticorrupção, proibindo-se a proteção deficiente.¹⁰⁹² Deve-se considerar-se a situação concreta, desde que o direito à prova ou o valor a ser tutelado seja mais relevante em uma ponderação ou balanceamento de interesses e dos valores constitucionais em conflito, aplicando-se o princípio da proporcionalidade.¹⁰⁹³

Diante desse quadro, o reconhecimento do princípio constitucional anticorrupção, exerceria uma função hermenêutica, de ponderação e crítica.¹⁰⁹⁴ As normas relacionadas ao direito probatório devem ser interpretadas em um sentido favorável ao combate à corrupção, ponderando os bens, direitos e interesses sociais prevalentes e a sua colisão com garantias processuais dos acusados, fazendo com que percam peso aquelas normas que favorecem a corrupção no caso concreto ou tornam oneroso ou impossível o seu combate.

2.2.2 Segundo caso: Operação Uragano

A mesma equipe de investigação da Polícia Federal e do Ministério Público que já havia atuado na malfadada Operação *Owari*, pouco tempo depois teve a chance de se redimir de eventuais equívocos que levaram à anulação de todos os processos oriundos daquela operação. Durante a operação *Owari* já fazia parte da equipe de secretários municipais, aquele que seria

¹⁰⁹² STRECK, Lênio Luiz. O princípio da proibição de proteção deficiente (*untermassverbot*) e o cabimento do mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico. Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/1.pdf>>. Acesso em: 05.11.2015.

¹⁰⁹³ LIMA, Marcellus Polastri; SONEGHETI, Victor. Limitações à doutrina dos frutos da árvore envenenada: *Limitations on the doctrine of the fruits of the poisonous tree*. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 48, abr./jun.2013, p. 208.

¹⁰⁹⁴ MACHADO, Jónatas. O princípio anticorrupção na Constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo número um. Op. Cit., p. 41.

uma espécie de *whistleblower*, de fato, daquela que veio a se denominar operação *Uragano*¹⁰⁹⁵, que desvendou um grande esquema de corrupção existente na Prefeitura de Dourados, considerado o maior caso de corrupção de Mato Grosso do Sul de todos os tempos.

Um secretário de comunicação tornou-se secretário de governo em maior de 2010, acumulando as duas pastas, justamente para fazer valer os anseios do então prefeito. Detinha uma atribuição, conhecida por um número restrito de pessoas: extraoficialmente o secretário de governo paga o mensalão dos vereadores e faz os acordos escusos com as empresas prestadoras de serviços ao Município. Pode-se dizer que é o “portal do inferno para aqueles que desejam ganhar dinheiro de forma rápida e fácil”.¹⁰⁹⁶ No primeiro momento em que aparentou indignação, o alcaide lhe declarou que seria muito bem recompensado em dinheiro. No mesmo mês, o tal secretário, entendendo que fazer vistas grossas é crime e por outras motivações que, se houverem, permanecem ocultas, subia as escadas que conduziam à sala do Delegado da Polícia Federal de Dourados. A partir de 21 de maio de 2010, o seu único projeto de vida passou a ser o desmascarar o alcaide e seus asseclas, mesmo quando o dinheiro ainda não havia passado por suas mãos.¹⁰⁹⁷

Foi o início da operação *Uragano*. A primeira ação criminosa monitorada por ordem judicial iniciou-se no dia seguinte. Logo em seguida, o Delegado de Polícia Federal entra em contato com os Promotores de Justiça que trabalharam na Operação *Owari*, os quais acompanharam todo o tramitar e desenlace da operação. A ideia foi a utilização de aparelhos de captação ambiental em áudio e vídeo, obviamente, com a devida autorização judicial. DE início o secretário de governo entrou em contato com oito vereadores de um total de doze, fazendo o pagamento de um mensalinho, dividido em duas vezes. Esse dinheiro que pagava a cegueira de alguns e a generosidade da maioria dos legisladores, inclusive o presidente da Câmara, era desviado de verbas destinadas à saúde, aliás, três deles eram membros de uma CPI cujo objeto era investigar a saúde pública. Claro que tal CPI não passou de um verdadeiro teatro de sanguessugas. Um a um dos vereadores corruptos foram filmados recebendo a mesada. Os valores combinados a serem pagos mensalmente variavam de cinco a dez mil reais, valores esses recebidos desde o início do mandato do prefeito. Nem mesmo a esquerda resistiu aos encantos da propina.

¹⁰⁹⁵ Furacão, em italiano, alusivo ao então prefeito de Dourados, Ari Valdecir Artuzi, de ascendência italiana.

¹⁰⁹⁶ PASSAIA, Eleandro. A máfia de paletó: Operação Uragano. No olho do furacão. O dia em que a polícia federal desmascarou os donos do poder. Sem editora, 2010, p. 32.

¹⁰⁹⁷ PASSAIA, Eleandro. Op. Cit., p. 34-35.

Os recursos da União que eram repassados para a saúde, somados aos do Estado e do próprio Município fizeram com que se concretizasse um projeto de saúde pública integrada e um dos hospitais da cidade assinou dois convênios e um contrato para administrar os atendimentos públicos hospitalares. A partir dos vídeos e áudios foi possível apurar que dos R\$ 3 milhões repassados mensalmente a tal hospital, R\$ 50 mil eram entregues para a complementação de renda dos vereadores aliados, sendo que esporadicamente o prefeito também se apoderava de tal verba. O secretário adjunto de saúde só em 2009 teria entregado R\$ 100 mil para o prefeito, que gastou R\$ 9 mil em uma cirurgia plástica para a primeira-dama. Em outra operação tal hospital repassaria R\$ 110 mil por mês à família que havia sido alvo da operação *Owari*, mas por conta da deflagração da operação o repasse foi interrompido.

Em outra frente, se decidiu que o hospital compraria o prédio de um outro hospital desativado pertencente àquela influente família envolvida na operação *Owari*, por R\$ 8 milhões, quando na verdade, valeria pouco mais de R\$ 2,5 milhões. A diferença serviria para o pagamento à família influente. Cerca de R\$ 1,1 milhão chegou a ser pago, porém a operação *Uragano* já batia às portas e o receio de que fossem flagrados fez com que desistissem da ideia e a dívida não foi liquidada. Ainda, em mais outra frente, houve uma investida na secretaria de obras. É consabido que pavimentação, drenagem e grandes obras como viadutos e pontes são os mais lucrativos. Constatou-se que as empreiteiras devolvem, em média, dez por cento. Esse valor é dividido entre o prefeito e o deputado ou senador autor das emendas parlamentares. Em obras menores, a propina é de cinco por cento. Uma única empresa de pavimentação asfáltica sempre era beneficiada com contratos superfaturados firmados com o município de Dourados e, em contrapartida, devolviam ilicitamente uma parte dos recursos recebidos do erário municipal entregando-os aos agentes públicos envolvidos ou favorecidos no esquema criminoso.

Na operação, constatou-se que vários deputados estaduais e federais faziam exigências de retornos¹⁰⁹⁸ dos investimentos garantidos pela intervenção do parlamentar nas chamadas emendas parlamentares, claro, por intermédio de assessores que eram recompensados regamente para que permanecessem calados. Deputados esses que proferiam discursos anticorrupção e pela reformulação da política. Alguns desses parlamentares cobravam incessantemente mais agilidade na execução dos projetos intermediados por eles, pois, sabiam que ao final teriam a sua recompensa. A liberação de recursos envolvia um senador; deputados federais e estaduais;

¹⁰⁹⁸ No vocabulário da política brasileira, retorno significa: dinheiro que as empresas devolvem para o prefeito e aos parlamentares depois que as obras são concluídas.

Ministério das Cidades; Ministério da Integração Nacional; sindicatos de servidores municipais, cujo presidente exigia propinas para convencer os servidores e reajustes menores; Conselho Municipal de Saúde; líderes comunitários.

Um dia depois da desclassificação do Brasil pela Holanda na Copa de 2010, em conversa telefônica interceptada com autorização judicial, um funcionário do Tribunal de Contas do Estado contatou com o ex-secretário de governo para cobrar uma parcela de uma camioneta que teria comprado de um dos vereadores no valor de R\$ 20 mil. Era o contato primevo para que em próximas vistorias de obras seus relatórios jamais apontassem qualquer tipo de irregularidade durante fiscalizações futuras: o Conselheiro poderia encontrar problema onde não tem ou fingir que não viu irregularidades realmente existentes. Isso não era tudo, segundo o ex-secretário de governo, o prefeito era um corrupto contumaz: “aprendeu rápido como arrancar merenda de crianças, remédio de doentes e cestas básicas de pobres. Nem a secretaria de assistência social escapou de suas ações criminosas”.¹⁰⁹⁹

A secretaria de serviços urbanos não escapou. Determinada empresa que realizava (e realiza até hoje) o serviço de coleta de lixo era credora de uma dívida de R\$ 370 mil junto à prefeitura e teria certa dificuldade de recebimento. Quando o prefeito soube que sobriariam R\$ 400 mil no orçamento da secretaria mencionada, negociou com a empresa, oferecendo o pagamento, desde que houvesse o retorno de R\$ 120 mil, dos quais R\$ 20 mil deveriam ser entregues ao secretário da pasta. Enfim, seja na aquisição de terrenos para a construção de habitações populares, seja na concessão de alvará de funcionamento para serviços funerários. Também no campo legislativo, o prefeito encontrou terreno fértil para apropriação de recursos ilicitamente. Em julho de 2010, recebeu R\$ 20 mil para sancionar uma lei municipal que daria permissão para que as usinas de álcool pudessem queimar a palha da cana durante a colheita, os vereadores cobraram R\$ 70 mil para criação e aprovação do projeto de lei autorizativo.

Da empresa de transportes, responsável pela condução dos estudantes da zona rural, exigiu-se R\$ 200 mil pela sua assinatura em um contrato de R\$ 680 mil mensais. Desde o início de seu mandato o mandatário municipal teria recebido mais de R\$ 1.5 milhão da empresa. Outra empresa de transporte coletivo municipal, ao solicitar a renovação de contrato por cinco anos, também acabaram pagando o tal retorno, tanto para vereadores quanto para o prefeito, em valores até hoje não revelados. Os vídeos e áudios produzidos pelo ex-secretário em seus contatos com

¹⁰⁹⁹ PASSAIA, Eleandro. Op. Cit., p. 75

empresários e agentes políticos corruptos, resvalaram em deputados estaduais e até mesmo no então governador do estado de Mato Grosso do Sul, denúncias que foram deduzidas perante o Tribunal de Justiça estadual.¹¹⁰⁰

Todos esses fatos delituosos foram substancialmente demonstrados, seja pelo monitoramento em áudio e vídeo, quando o ex-secretário realizava a recebimento de valores, a intermediação e o pagamento das propinas, sempre monitorados, seja por farta prova documental produzida tanto pela Polícia Federal quanto pelo Ministério Público Estadual, com auxílio da Controladoria-Geral de União e outros órgãos de fiscalização e controle.

O que até aqui se narrou é uma sinopse à qual se devem acrescentar muitos outros fatos que configuram atos de corrupção, naquilo que se desvendou na denominada operação *Uragano* que, por sua vez deu embasamento ao oferecimento pelo Ministério Público Estadual, em 13 de setembro de 2010, de uma denúncia criminal contra sessenta pessoas, entre elas, agentes políticos e empresários; uma denúncia contra o então prefeito municipal Ari Valdecir Artuzi, bem como uma ação de improbidade administrativa¹¹⁰¹ envolvendo sessenta e nove pessoas.

Apurou-se que esse sistema de corrupção institucionalizado se difundia pelas diversas áreas, afetando políticas públicas do executivo, portanto, direitos fundamentais, de saúde, educação, urbanismo (limpeza pública urbana e pavimentação urbana), transporte, bem como, a cooptação de grande maioria do poder legislativo por meio do pagamento de propinas de forma continuada em troca do voto a favor de projetos do governo municipal, afetando sobremaneira o Estado Democrático de Direito.

Na ação penal, os crimes imputados foram: peculato, corrupção passiva, corrupção ativa, crimes licitatórios e formação de quadrilha. Na ação de improbidade, os réus teriam incidido nos atos de improbidade enquadrados nos artigos 9º, 10º e 11º, ensejando a aplicação das penas previstas no artigo 12, incisos I, II e II, todos da Lei 8.429/92. O pedido referente aos valores a serem ressarcidos aos cofres públicos chegou ao patamar de R\$ 7.438.345,82 (sete milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, trezentos e quarenta e cinco reais e oitenta e dois centavos) à época.

¹¹⁰⁰ Grupo é eleito para iniciar cassação de Ari Artuzi. Gazeta do Povo. Publicado em 28.09.2010. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/grupo-e-eleito-para-iniciar-cassacao-de-ari-artuzi-0hcyd78hlz3wes8pkwbdhtu8e/>>. Acesso em: 08.12.2021.

¹¹⁰¹ Inicialmente recebeu a numeração nº 002.10.013112-5, 6.ª Vara Cível da Comarca de Dourados/MS. Foi desmembrado em 25 ações por núcleos de condutas de improbidade administrativa.

Todos os nove vereadores implicados e que se encontravam presos, foram afastados de seus cargos por ordem judicial, inclusive um suplente, atendendo a pedido do Ministério Público Estadual. No âmbito político, os suplentes que não estavam envolvidos no chamado mensalinho foram chamados a assumir os mandatos legislativos, sendo necessária a eleição de uma nova mesa diretora. Comissões processantes foram instauradas na Câmara de Vereadores e, ao final do processo, todos os vereadores denunciados à justiça foram cassados, perdendo os seus mandatos. O último vereador foi cassado no dia 21 de março de 2011.

Como o prefeito e o vice-prefeito foram presos provisoriamente e afastados, a Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso do Sul requereu ao Tribunal de Justiça que o Juiz-Diretor do Fórum local assumisse a Prefeitura de Dourados, o que efetivamente ocorreu considerando que naquele momento, não havia nem mesmo um presidente da Câmara dos Vereadores, pois toda a mesa diretora da Casa estava afastada e no ergástulo. Quatro secretários municipais também foram presos preventivamente.

No dia 04 de setembro de 2010, por decisão do Tribunal de Justiça que atendeu o pleito ministerial, um magistrado assumiu a Prefeitura de Dourados, de maneira anômala, em simetria com a regra prevista na Constituição brasileira e a do Estado de Mato Grosso do Sul. Tal nomeação precária foi necessária, até que houvesse tempo hábil para que a eleição de uma nova mesa diretora da Câmara e a sua presidente pudesse assumir o cargo.

No dia 28 de setembro de 2010, foi eleita uma comissão visando o início de cassação do prefeito de Dourados, composto, ironicamente e sob protesto da população, por três dos vereadores que foram presos na operação *Uragano*, que haviam sido soltos e ainda não estavam cassados. Porém, mesmo antes do término dos trabalhos, em 01 de dezembro de 2010, o ex-prefeito, por intermédio de seu advogado, protocolou a carta de renúncia perante a Câmara municipal de Dourados, o que o tornou inelegível até o ano de 2021, por força da Lei da Ficha Limpa.¹¹⁰² Da mesma forma e na mesma data renunciaram aos seus mandatos o vice-prefeito e o ex-presidente da Câmara de Vereadores. No dia 08 de outubro de 2010, a presidente eleita da Câmara tomou posse no cargo de Prefeita Municipal, também por decisão judicial até que se realizassem novas eleições.

¹¹⁰² No dia 23 de agosto de 2013, o pivô de um dos maiores escândalos de corrupção já desvendados no interior do Brasil faleceu acometido de cancro intestinal, em total ostracismo.

No campo judicial, iniciaram-se os revezes. Após o início do trâmite das ações de improbidade administrativa, superadas diversas discussões relativas às cautelares deferidas e guerreadas pelos réus nesses processos, veio o julgamento antecipado e a sentença de mérito foi exarada em primeiro grau de jurisdição, sem que se ensejasse oportunidade às partes de produção probatória ou de discussão quanto à provas cautelares e não repetíveis compartilhadas do juízo criminal. Mesmo com o robusto conjunto probatório, composto pelos variados áudios, vídeos captados ambientalmente e documentos produzidos tecnicamente em que as licitações e contratos administrativos foram analisados, apontando-se os vícios, no juízo cível, o magistrado as desconsiderou. Entendeu que as provas cautelares colhidas pelo ex-secretário de governo, o colaborador, não poderiam ser utilizadas, pois permaneciam no âmbito inquisitivo; as provas produzidas no juízo criminal, mormente os depoimentos que confirmavam o que se constatava nas provas cautelares de interceptação ambiental, realizadas pelo colaborador em nada teriam servido para provar o alegado na inicial da ação de improbidade. Mesmo o depoimento do colaborador não seria considerado, dispensado de compromisso no juízo criminal, pois, se tratava de pessoa interessada no deslinde investigatório e apenas delineou a sua atuação na fase persecutória.

As provas foram consideradas de pura inquisição e de nada serviriam para demonstrar as condutas de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º, 10º e 11º, da Lei 8.429/92. As provas produzidas em juízo criminal, foram submetidas ao contraditório e compartilhadas, portanto, autorizadas a serem utilizadas no juízo cível. O que se pretendia era justamente que as provas cautelares fossem submetidas ao crivo do contraditório na jurisdição cível para que pudessem ser úteis ao julgamento do processo.

Opostos embargos declaratórios pelo Ministério Público Estadual, se questionou a desconsideração quanto ao artigo 155, do Código de Processo Penal brasileiro que estabelece que o juiz formará a sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente em elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, antecipadas e irrepetíveis, cujo contraditório e diferido para o momento em que são trazidas a juízo, atendendo às garantias do devido processo legal e do contraditório. Por isso, o magistrado teria contrariado a vigência do artigo mencionado. Igualmente, deixou de atribuir valor aos depoimentos prestados pelo informante, negando o previsto no artigo 405, § 4º, do CPC; teria deixado de atender aos fatos e circunstâncias constantes dos autos ao formar o seu convencimento; não reconheceu o prazo em dobro do Ministério

Público para recorrer. Assim requereu-se o suprimento de omissão, eis que não justificou quais os motivos concretos e reais que o levaram a considerar o informante e colaborador como pessoa interessada, bem como o porquê teria desconsiderado totalmente o depoimento por ele prestado sob o crivo do contraditório em juízo criminal, bem como suprir a omissão, esclarecendo os motivos pelos quais as provas irrepetíveis, aceitas e compartilhadas pelo juízo criminal não foram consideradas se foram submetidas a contraditório diferido tanto no juízo criminal quanto no juízo cível.

Os embargos foram conhecidos e negados, condenando-se os membros do Ministério Público ao pagamento de multa por terem, em tese, manejado os embargos com natureza protelatória. O Ministério Público Estadual apelou da decisão de improcedência dos pedidos, obtendo a anulação da multa aplicada na decisão dos embargos, entretanto, o recurso se converteu em diligência para que o Ministério Público Estadual se manifestasse acerca da inclusão do colaborador como litisconsorte passivo na ação de improbidade. Ocorre que o mesmo Tribunal de Justiça já tinha homologado o arquivamento de investigação criminal contra ele, acatando o pedido realizado pela Procuradoria-Geral de Justiça, pois, “à míngua de provas a demonstrar o cometimento de crimes em ocasião anterior à sua atuação como colaborador e em face da atipicidade das condutas perpetradas por ele durante as investigações policiais para a obtenção exclusiva de provas criminais. Em outro *habeas corpus*, o Tribunal de Justiça já anulou termo de delação premiada realizada com o colaborador/informante, por entender que ele não era partícipe ou coautor nas condutas criminosas apuradas, não sendo o caso de oferecer-lhe a delação premiada, somente aplicável em casos em que o colaborador é investigado ou réu.”¹¹⁰³

Não obstante, o acórdão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul manteve a sentença de primeiro grau, indo além, sugerindo que outras provas poderiam ter sido produzidas especificamente para o juízo cível, fazendo uma ginástica jurídica em que se confundiu provas antecipadas e irrepetíveis com outras categorias, como a pericial, onde, realmente à defesa deve-se oportunizar a participação. Indaga-se como a defesa participaria da coleta de prova de captação ambiental. *Obter dictum*, traçou ilações e outras indagações quanto aos reais motivos do início da investigação, indicando que tudo surgiu do “nada”. Usando termos como “bom samaritano”, insistindo que o colaborador poderia ter realizado as captações mesmo sem a autorização judicial e que deveria sim figurar no polo passivo da relação processual, pois a o acordo de delação

¹¹⁰³ BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. *Habeas Corpus* n° 2011.035225-7, Relator: Des. Dorival Moreira dos Santos, 1. Câmara Criminal, j. 25.06.2012, p. 04.07.2012, diário n° 2681.

premiada homologado judicialmente, em momento anterior, por ocasião de seu depoimento na justiça criminal, seria prova robusta de que sua declaração teria sido feita antes de sua anulação. O que é óbvio. Para o relator a presença do colaborador era imprescindível, pois a lei de improbidade não permitia a extensão da benesse.¹¹⁰⁴ Mesmo assim, o informante jamais teria agido com dolo ou culpa. Estava colaborando com as investigações. O que se queria, por certo é que o colaborador fosse incluído como réu para depois ser absolvido? Haveria dolo ou culpa em sua conduta monitorada?

O Ministério Público Estadual interpôs o Recurso Especial para o Superior Tribunal de Justiça, denegado na origem (Tribunal de Justiça), entendendo que ao Superior Tribunal de Justiça era defeso o reexame do conjunto fático-probatório, fulcrado no enunciado da Súmula 7, do Superior Tribunal de Justiça e outras barreiras encontradas pelo Desembargador.

Manejado o agravo para o Superior Tribunal de Justiça, mesmo com parecer favorável do Ministério Público Federal, inclusive quanto à reforma do acórdão do tribunal de origem, o relator no STJ, usando a chamada jurisprudência defensiva, não conheceu do agravo porque o Ministério Público não teria impugnado especificamente a inexistência de ofensa ao art. 535, do Código de Processo Civil, havendo também os óbices da Súmula 83, do STJ.¹¹⁰⁵

Ainda assim, o Ministério Público Estadual continuou interpondo todos os recursos previstos na legislação e no regimento interno do STJ, porém, não obteve êxito, vindo a decisão a transitar em julgado em 11 de março de 2019.¹¹⁰⁶ Ou seja, a ação de improbidade administrativa foi chumbada, sem alcançar efetividade.

Em relação à ação penal pública proposta em 13 de setembro de 2010, instruída com os mesmos documentos e provas audiovisuais coletadas pelo colaborador, a partir de seu recebimento pela 1.^a Vara Criminal da Comarca de Dourados, foi desmembrada em seis processos, visando a uma melhor instrução processual e julgamento. Após um demorado trâmite, nesta altura, foram alcançados os seguintes resultados:

A ação penal 0200083-70.2010.8.12.0002/ foi julgada em 09 de junho de 2016, parcialmente procedente, condenando sete réus a penas privativas de liberdade irrisórias que

¹¹⁰⁴ Autos sob nº 0500102-03.2010.8.12.0002/, fl. 6796.

¹¹⁰⁵ Autos sob nº 0500106-40.2010.8.12.0002/, fl. 8221.

¹¹⁰⁶ Autos sob nº 0500106-40.2010.8.12.0002/, fl. 8428.

variaram entre três e oito anos de reclusão, incidindo em crimes de corrupção passiva. Opostos os embargos de declaração, as penas de vários réus foram reduzidas. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça reduziu ainda mais as penas privativas de liberdade. Em relação a um dos réus, em sede de *habeas corpus* foi declarada extinta a punibilidade. Em relação a outros dois, foi extinta a punibilidade em razão da prescrição. Em relação aos outros quatro réus, todos tiveram as suas penas reduzidas, o que fez com que se reconhecesse a prescrição retroativa pela pena *in concreto* em relação a eles e a punibilidade fosse extinta. Desse modo, todos os réus saíram ilesos, conforme acórdão exarado em 29 de maio de 2018, já tendo a decisão transitado em julgado.

A ação penal 0200054-20.2010.8.12.0002/ foi proposta contra seis réus, sendo julgada em 31 de agosto de 2018, parcialmente procedente para condenar quatro deles a penas privativas de liberdade que variaram entre um ano e seis meses de reclusão e quatro anos e dez meses de reclusão por crimes de peculato. Os réus condenados interpuserem recursos de apelação perante o Tribunal de Justiça, onde o membro do Ministério Público Estadual em segunda instância já apresentou parecer contrariando os pedidos realizados pelo membro do Ministério Público de primeira instância. Aguarda-se o julgamento pelo Tribunal de Justiça.

A ação penal 0200078-48.2010.8.12.0002/ foi julgada em 13 de setembro de 2018, parcialmente procedente para condenar oito réus a penas privativas de liberdade que variaram entre seis anos de reclusão até vinte e dois anos e nove meses de reclusão, incidindo nos crimes de corrupção ativa, licitatórios e quadrilha ou bando. Em sede recursal, o Tribunal de Justiça, foi reconhecida a prescrição retroativa relativa a um dos réus e em relação a todos os demais houve a redução drástica de penas privativas de liberdade ao mínimo legal, substituídas por prestação pecuniária. Em relação ao acórdão, foram opostos embargos de declaração pelos réus que ainda se encontram pendentes de julgamento perante o Tribunal de Justiça.

A ação penal 0200077-63.2010.8.12.0002/ foi julgada em 08 de junho de 2021 foi parcialmente procedente para condenar oito réus a penas privativas de liberdade que variaram entre dez anos e dois meses até dezessete anos e oito meses de reclusão, pelos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e associação criminosa. Após a interposição de recursos de defesa, recursos que se encontram pendentes de julgamento perante o Tribunal de Justiça.

A ação penal 0010139-49.2010.8.12.0002/ foi julgada em 08 de agosto de 2021, parcialmente procedente para condenar nove réus a penas privativas de liberdade em penas que variam de dois anos e onze meses de detenção até vinte e um anos, nove meses e dez dias de reclusão, incidindo em crimes de peculato, corrupção ativa, crimes licitatórios e formação de

quadrilha. Um dos réus teve decretada a extinção de punibilidade em razão da prescrição incidente sobre a pena *in concreto*. Os demais réus interpuseram as respectivas apelações e os recursos encontram-se no Tribunal de Justiça, aguardando julgamento.

A ação penal 0200067-19.2010.8.12.0002/ proposta contra nove réus encontra-se em fase final de instrução, iniciando-se a fase de alegações finais, não havendo decisão no juízo de primeiro grau.

O que se denota é que, mesmo diante de todo o trabalho realizado pelos órgãos de controle resultante na produção de material probatório à saciedade, incomum em processos similares devido à dificuldade de produção da prova, a tutela judicial não foi prestada de maneira adequada, em especial, no juízo cível e no segundo grau de jurisdição violando o princípio anticorrupção. Igualmente, demonstra-se a grande dificuldade de se conseguir até mesmo que um tribunal superior, o STJ, conheça de um Recurso Especial.

Demonstra-se, outrossim, o total despreparo e qualificação para a apreciação de casos de corrupção pelo sistema de justiça. Exige-se provas diabólicas, não há uniformidade e coerência nos julgamentos de casos de repercussão, transferindo-se a culpa para as demais instituições de controle. Por óbvio que equívocos podem ter ocorrido na condução das investigações em que foram manejadas técnicas inéditas e diferenciadas, tendo em vista que os elementos probatórios tradicionais já não surtiam o efeito desejado, como se verificou na operação anterior. O uso de novas tecnologias de áudio e vídeo onde restaram demonstrados um sem número de ilícitos criminais de corrupção e de improbidade administrativa de maneira explícita, têm o intuito de facilitar o julgamento baseado em provas quase que irrefutáveis. No entanto, o que se constatou foi, para dizer o mínimo, o receio, insegurança e despreparo por parte dos magistrados para formação de seu convencimento com base em tais provas, encimados em uma reticência injustificada.

O que a operação desvendou foi uma situação de corrupção sistêmica, integrada e institucionalizada que se alastrou por quase todos os setores da Administração Pública municipal em conluio com o setor privado, não muito diferente do que ocorre nos rincões nacionais. Em ambientes corruptos como esses, em que vigem fortes acordos, dificilmente os mecanismos de corrupção são descobertos. Não se pode contar com um número expressivo de testemunhas e “[...] tanto corruptor quanto corrupto têm boas razões para esconder o fato: assegurar vantagem que

levou à corrupção e evitar a punição decorrente do crime praticado”.¹¹⁰⁷ Os episódios de corrupção são caracterizados como problemas de risco moral ou de ação oculta.¹¹⁰⁸

O que se depreende é que os magistrados que atuaram no caso no âmbito criminal, condenando a grande maioria dos réus até o momento, possuem um contato mais próximo do *locus* onde os fatos ocorreram e o fizeram com base nas mesmas provas que foram refutadas pelo magistrado com jurisdição cível no primeiro grau, bem como pelos Desembargadores da Câmara Cível do Tribunal de Justiça, demonstrando a incoerência e discrepâncias entre decisões tomadas com base nos mesmos fatos, mesmas provas, por magistrados que desempenham jurisdição em ramos diversos, porém, ligados ao mesmo Tribunal, em contradição aos princípios mais tarde consagrados na própria legislação processual.¹¹⁰⁹

Os magistrados criminais parecem ter compreendido a dificuldade probatória desses crimes, optando por soluções que mais se amoldam a um mandamento jurídico-constitucional que veda a proteção deficiente. Igualmente, demonstraram estarem mais consentâneos com a realidade e da dificuldade de se provar crimes complexos de corrupção, optando pela adoção de uma maior flexibilidade na valoração da prova, considerando um *standard* probatório para além da dúvida razoável, mesmo que inconscientemente.¹¹¹⁰ Nesses casos, não se relativizaram os direitos e garantias fundamentais dos réus, mas, protegeram eficientemente aos direitos fundamentais difusos lesados e indiretamente os postulados do princípio anticorrupção que em sua função reconstrutiva conduz à adoção de medidas inovadoras que se revelem adequadas ao combate da corrupção.

Em casos como esse, não se pode conferir a mesma rigidez na valoração da prova que se exige dos crimes de rua (furto, roubo, homicídio), devendo-se sopesar as provas indiretas a serem corroboradas com o conjunto probatório e o adequado reconhecimento da importância da

¹¹⁰⁷ Dallagnol, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo: Prova direta, indícios e presunções*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 281.

¹¹⁰⁸ RIBEIRO, Carlos Higino de Alencar; GICO JÚNIOR, Ivo. *Corrupção e judiciário: A (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção*. Revista de Direito GV, São Paulo 7[1] p. 075-098/ jan-jun 2011, p. 81.

¹¹⁰⁹ Artigos 926 a 928, do Código de Processo Civil brasileiro, tratam dos princípios pertinentes a uma jurisprudência uniforme, estável, íntegra e coerente aplicável de forma horizontal e vertical aos tribunais brasileiros.

¹¹¹⁰ *Beyond a/any reasonable doubt*. Expressão extraída do *Common Law* segundo a qual a condenação de um réu depende da existência de prova acima da dúvida razoável de cada elemento essencial do crime. Ainda não se chegou a um consenso acerca desse *standard*. A culpa do réu nunca pode ser estabelecida com absoluta segurança. Segundo Moro o *standard* exige uma convicção próxima à certeza, de elevada probabilidade. (MORO, Sérgio Fernando. *Crime de lavagem de dinheiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 146).

prova por indícios em crimes complexos e de difícil prova.¹¹¹¹ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos já reconheceu a eficácia até mesmo da prova indiciária em diversos casos, valendo-se de “inferências suficientemente consistentes, claras e concordantes ou de similares presunções de fato não rebatidas” que podem consubstanciar a valoração desse *standard* de prova para além da dúvida razoável,¹¹¹² mas, não se pode exigir esse raciocínio de vanguarda de um poder judiciário que ainda não se encontra apto para os desafios que lhe são impostos para o combate à corrupção.

Mesmo que se compreenda como acertadas as decisões no âmbito do primeiro grau de jurisdição criminal, devido às leves penas privativas de liberdade aplicadas em concreto, sempre próxima ao mínimo legal, aos crimes de corrupção ativa, passiva, peculato e crimes licitatórios, muitos dos corruptos e corruptores tiveram as suas punibilidades extintas por conta da prescrição, o que contraria, por exemplo, a Convenção da ONU contra a corrupção que recomenda que os prazos prescricionais para crimes de corrupção sejam alargados. No caso, as penas privativas de liberdade relacionadas a tais crimes devem ser aumentadas, alterados os prazos prescricionais ou tornarem-se imprescritíveis. A grande celeuma também se dá pela pena *in abstracto*: as penas mínimas cominadas aos crimes de corrupção são muito baixas e a regra de julgamento é a de que a aplicação da sanção penal se inicia pela pena-base, ou seja, pela pena mínima, não pela máxima. E a prescrição é calculada pela com base na pena máxima prevista no tipo penal.

O caso apresentado não diverge, antes confirma dados estatísticos brasileiros em que se constata o baixo desempenho judicial em casos de corrupção. Medir a corrupção nesses casos representa o desafio de se descobrir qual é o número de casos de corrupção que ocorreram durante um dado período ou obter-se uma aproximação disso. Depois compara-se esse resultado com o número de casos em que alguma punição é realmente imposta pelos tribunais (desempenho judicial). É razoável supor que a probabilidade de o corrupto responder a ações na seara criminal, no âmbito federal é menor do que 30%, não importando necessariamente no fato da lei penal ser aplicada.¹¹¹³ Pode-se estimar a eficácia do caro sistema judicial penal brasileiro em termos de

¹¹¹¹ Dallagnol, Deltan Martinazzo. As lógicas das provas no processo: Prova direta, indícios e presunções. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 283-290.

¹¹¹² Tribunal Europeu de Direitos Humanos. *Ireland v. United Kingdom*, j. plenário em 18.01.1978, Apelação n° 5310/71, par. 161; *Salman v. Turkey*, j. Grande Câmara em 27.06.2000, Apelação n° 21986/93, par. 100; *Stoian v. Romania*, j. 3.ª seção da Corte em 08.07.2014, Apelação n° 33038/04, par. 62.

¹¹¹³ RIBEIRO, Carlos Hígino de Alencar; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: A (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito GV*, São Paulo 7[1] p. 075-098/ jan-jun 2011, p. 88.

condenação no patamar de 3% ¹¹¹⁴, inferior às condenações ocorridas no âmbito administrativo, geralmente um ambiente mais protetivo. Não é possível que em todos os casos a ineficácia do Poder Judiciário possa ser creditada à inabilidade e imperícia na atuação das instituições de controle.

Em outro sentido, o índice de 3% não indica que as penas privativas de liberdade foram aplicadas, mas, no mais das vezes, devido à diminuta pena, são convertidas em penas substitutivas, geralmente de natureza pecuniária. Em resumo: a probabilidade de alguém ser preso no Brasil por crimes de corrupção é próxima de zero. Quando há condenação, as nulidades extraídas das filigranas são consideradas para a extinção de processos inteiros.

No que diz respeito à responsabilização cível, seja por improbidade administrativa, seja em ações de ressarcimento, a situação não diverge. Em um universo que compreende a quantidade de ações cíveis propostas contra servidores corruptos em nível federal até 2009, constatou-se que o desempenho judicial do sistema cível ficou em menos de 2%.¹¹¹⁵ Em tese, a legislação cível seria mais maleável, sendo razoável esperar que houvesse melhor desempenho. Combinando-se os resultados penais e cíveis, o desempenho do sistema judicial teria sua taxa de sucesso inferior a 5%.¹¹¹⁶ Do ponto de vista do desempenho judicial é fácil inferir que as atividades ligadas à corrupção são altamente lucrativas. As empresas, seus diretores e os agentes públicos envolvidos jamais ressarciram um centavo sequer dos mais de R\$ 7 milhões auferidos ilicitamente, no caso apresentado.

A situação ilustra bem o desfecho de casos de corrupção, mesmo no âmbito de um município mediano, coadunando-se com o resultado da pesquisa. Ademais, além de não se alcançar o ressarcimento ao erário, a grande maioria das empresas envolvidas nos mais variados conluíus, fraudes e subornos desvendados, continuaram (e continuam) prestando serviços e celebrando contratos com a Prefeitura de Dourados até a atualidade.

Lado outro, diante do prejuízo ao erário constatado, os eventuais pedidos de reparação não foram deduzidos. A ação de improbidade administrativa, além de pleitear a responsabilização por atos de improbidade administrativa, cumulava os pedidos de ressarcimento ao erário, bem como a aplicação de multas. Como foi julgada improcedente, transitando em julgado, jamais

¹¹¹⁴ Id., Ib.

¹¹¹⁵ Ib., p. 89.

¹¹¹⁶ Id., Ib.

ocorreu tal reparação. Por óbvio que, devido à imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento por prejuízo causado ao erário afigura-se possível a propositura das ações civis públicas visando esse ressarcimento a partir do momento em que as condenações transitarem em julgado, a teor do artigo 37, § 5º, da Constituição brasileira.

Chama a atenção o fato de que a grande maioria das pessoas envolvidas na operação *Owari* foram também flagradas cometendo atos de corrupção no bojo do que se apurou na operação *Uragano*. Ou seja, a corrupção está de braços dados com o paternalismo e com castas, verdadeiros agremiações de corruptos que gravitam a Administração Pública municipal, institucionalizando a corrupção. A situação constatada remete a uma pesquisa que teve por base vinte e sete anos de estrutura dinâmica das redes de corrupção política no Brasil, focando em sessenta e cinco casos de corrupção bem documentados. Constata-se que as pessoas envolvidas agem em pequenos grupos, pois a corrupção em grande escala não é fácil de administrar e que a estrutura modular da rede de corrupção é indicativa de ligações entre diferentes escândalos, podendo, alguns deles, ser fundidos e considerados como um só, devido ao fato de que os seus participantes mantêm relacionamentos muito complexos uns com os outros.¹¹¹⁷ Observa-se, nos dois casos apresentados, que os indivíduos mantinham entre si relações complexas em torno de um protagonista: o ex-prefeito de Dourados e restrito a um grupo envolvido com atos de corrupção apurados nas duas operações.

Comprovou-se que os votos dos parlamentares municipais eram ‘comprados’ para aprovação de matérias encomendadas pelo Executivo, provocando um inequívoco desvio de finalidade em suas atividades típicas, evidente vício de decoro parlamentar, de forma similar ao que já se tinha apurado em âmbito nacional, cujo reconhecimento se deu em decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal que questionou a constitucionalidade das votações relativas à reforma previdenciária, a PEC 40/2003 de autoria do Poder Executivo Federal, transformada na Emenda constitucional 41/2003. Na Ação Penal 470 restou reconhecida pelo próprio STF a existência de um esquema criminoso de compra de apoio político para o governo no Congresso, em que os deputados receberam valores para votarem de acordo com a orientação do governo. Cento e oito votos obtidos dos partidos cujos líderes foram condenados por corrupção passiva por terem recebido propina teriam sido imprescindíveis para a aprovação da reforma. No caso, o Tribunal

¹¹¹⁷ RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G.A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. *The dynamical structure of political corruption networks*. Journal of complex networks (2018) 0000, 1-15. Disponível em: <<http://complex.pfi.uem.br/paper/2018/cny002.pdf>>. Acesso em: 09.12.2021.

considerou que a quantidade de votos comprados não se comprova suficientemente para comprometer o resultado das votações ocorridas para aprovação da emenda constitucional, entretanto, *obiter dictum* manifestou que o “vício que ofende a vontade parlamentar ofende o devido processo legislativo contrariando o princípio democrático e a moralidade administrativa”.¹¹¹⁸ Por via reflexa viola o direito fundamental anticorrupção.

No caso do mensalinho municipal de Dourados o raciocínio não é diferente. Os projetos de lei votados naquele período, em tese, padecem desse vício de inconstitucionalidade, a exemplo da lei municipal que daria permissão para que as usinas de álcool pudessem queimar a palha da cana durante a colheita, cuja aprovação seria ‘comprada’. A grande dificuldade estaria na análise de cada lei e a comprovação do vício.

À época da operação *Uragano* ainda não estavam vigentes as regras que estabeleceram a possibilidade de acordo de não persecução penal (ANPP), para os crimes não violentos ou que não representem grave ameaça à pessoa, cuja pena mínima seja inferior a quatro anos e desde que haja confissão formal e circunstanciada, de acordo com o atual artigo 28-A, do Código de Processo Penal brasileiro.

O acordo de delação ou colaboração premiada¹¹¹⁹ já era prevista na Lei do Crime Organizado (Lei 9.034/95), em seu artigo 6º, tanto é que foi proposta e aceita pelo

¹¹¹⁸ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. REFORMA DA PREVIDÊNCIA. VÍCIO POR QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. PRINCÍPIO CONSTITUCIONALIDADE DA MORALIDADE. NÚMERO DE VOTOS TIDOS COMO ILEGÍTIMOS: INSUFICIÊNCIA PARA COMPROMETER A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL. RESPEITO AO QUÓRUM CONSTITUCIONAL EXIGIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. O partido político com representação no Congresso Nacional é parte legítima ativa para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 2. As emendas constitucionais são passíveis de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 3. O vício que corrompe a vontade do parlamentar ofende o devido processo legislativo contrariando o princípio democrático e a moralidade administrativa. 4. Quebra do decoro parlamentar pela conduta ilegítima de malversação do uso da prerrogativa do voto pelo parlamentar configura crise de representação. 5. No caso, o número alegado de “votos comprados” não se comprova suficiente para comprometer o resultado das votações ocorridas na aprovação da emenda constitucional n. 41//2003. Respeitado o rígido quórum exigido pela Constituição da República. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 4889 DF 9985783-67.2012.1.00.0000, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020).

¹¹¹⁹ O acordo de delação premiada já era previsto na Lei 8.072/90 (artigo 8.º, parágrafo único, Lei dos crimes hediondos); Lei 8.137/90 (artigo 16, da Lei dos crimes contra a ordem tributária); Lei 9.034/95 (artigo 6.º, Lei do crime organizado); Lei 9.269/96 (artigo 159, do Código Penal); Lei n.º 9.605/98 (artigo 14, Lei de crimes ambientais); Lei n.º 9.613/98 (artigo 1.º, § 5.º, Lei de Lavagem de Capitais); Lei n.º 9.807/99 (artigo 13, incisos I, II e III, e 15, da Lei de Proteção à Testemunha); Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013 (artigo 3.º, 3.º-A, 3.º-B, 3.º-C, 4.º e parágrafos, 5.º, 6.º, 7.º, Lei das Organizações Criminosas).

colaborador¹¹²⁰, entretanto, por várias contingências, não foi celebrado por nenhum dos réus dos processos que tiveram origem na operação.

Após compulsar os autos dos processos aqui comentados, verifica-se que a utilização da ANPP incidiria de maneira ampla¹¹²¹, visto que, à época, todos os crimes de corrupção comportariam a celebração de acordo, com a vantagem de que a prescrição não transcorre enquanto o acordo não for cumprido ou rescindido, conforme previsto no artigo 116, III, do CPP. Atualmente só não é cabível em crimes de corrupção previstos na nova Lei de Licitações.

Também era inexistente a possibilidade de uma consensualidade sancionadora no âmbito da improbidade administrativa. A chamada Lei anticrime deu nova redação ao artigo 17, da Lei de Improbidade Administrativa permitindo o acordo de não persecução cível (ANPC). A Lei 14.230/2021, agora previsto no artigo 17, § 10-A e 17-B, da Lei 8.429/92.

Diante da constatação e da baixa probabilidade de aplicação tanto da sanção penal privativa de liberdade quanto das sanções por improbidade administrativa e ressarcimento ao erário, bem como o tempo despendido na tramitação de processos complexos e que arrastam por décadas, como ocorre com o caso relatado, a consensualidade apresentar-se-ia como ideal para evitar processos demorados, bem como a possibilidade de atuação resolutiva, considerando que a atuação demandista levada a efeito pelo Ministério Público aos tribunais tem demonstrado falta de efetividade desejada pela sociedade, causando uma sensação geral de impunidade. Por óbvio que o instituto não pode ser banalizado, como um incentivo para a prática de um primeiro ato de corrupção. Sendo comprovado, bastaria confessar, celebrar um acordo com a aplicação de pena não privativa de liberdade e estaria liberado para quiçá, voltar e cometer atos de corrupção. Deve ter limitação, pois, aqueles que se apropriam indevidamente de quantias em detrimento do erário devem ter um tratamento mais gravoso.

Nos casos aqui enumerados, a atuação foi puramente demandista. As peças proemiais foram baseadas quase que exclusivamente em provas produzidas na fase policial, atuando perante os tribunais, onde se reproduziram elementos de convicção fulcrados nas diligências produzidas em sede de inquérito policial. As circunstâncias não permitiam, obviamente, uma atuação

¹¹²⁰ Lembrando que foi anulada pelo fato de que não praticara nenhum delito.

¹¹²¹ O ANPP exige os seguintes requisitos (art. 28-A): a) que não seja caso de arquivamento da investigação; b) crime praticado sem violência ou grave ameaça à pessoa; c) crime punido com pena mínima inferior a 4 anos; d) confissão formal e circunstanciada (a lei fala, em verdade, de *circunstancial*); e) necessidade e suficiência do acordo para a reprovação e prevenção do crime.

resolutiva. O Ministério Público, nessas situações, permaneceu em estado passivo. O combate à corrupção de forma convencional pode levar a resultados pífios, pois, o membro do Ministério Público não se lança a uma investigação direta, quando exerceria controle das diligências, acautelando-se de eventuais falhas que possam repercutir na fase judicial. Mesmo que tenha acompanhado os atos praticados pela polícia judiciária que possui, no Brasil, independência em relação ao Ministério Público, na prática, pouca influência exerce na realização de diligências, não lhe sendo revelada eventual seletividade de casos. Transfere-se, em regra, para o Poder Judiciário a integralidade das questões, sujeitando-se à morosidade ensejadora da prescrição.

Em que pese a falta de efetividade das ações judiciais propostas e os resultados frustrantes, combinados com o fato de as empresas envolvidas não terem sofrido qualquer sanção e ainda contratarem com o Município de Dourados a qualquer tempo, os agentes políticos que participavam da organização criminosa institucionalizada na Prefeitura e na Câmara Municipal de Dourados, ao fim e ao cabo, foram banidos da vida política devido à ampla cobertura da imprensa local, regional e nacional, retirando-se da vida política. Aqueles que se atreveram, experimentaram derrotas acachapantes nas urnas.

2.2.3 Terceiro caso: Operação Câmara Secreta

Cuida-se de caso ligado à máfia dos consignados, comumente conhecido no Brasil como ‘rachadinha’ que foi investigada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), órgão de apoio do Ministério Público de Mato Grosso do Sul que desmantelou um esquema criminoso instalado na Câmara de Vereadores de Dourados.

O presidente da Câmara nomeava pessoas indicadas por um membro do parlamento para exercerem cargos de agentes públicos no gabinete de determinado vereador. O objetivo era o de que realizassem empréstimos consignados cujo dinheiro era carreado para o vereador, visando ao financiamento de campanha eleitoral.

Em 29 de abril de 2011, foi deflagrada a operação Câmara Secreta. Quatro pessoas foram presas: dois vereadores, um ex-assessor parlamentar e o diretor financeiro da Câmara, bem como

foram expedidos vários mandados de busca e apreensão, tanto na Câmara quanto nas residências dos réus e terceiros, em tese, envolvidos.

O diretor financeiro da Câmara Municipal era o responsável pela falsificação de holerites dos servidores. Em tese, se estas pessoas teriam um salário de R\$ 1.080, a Câmara atestava salário de pelo menos R\$ 5 mil para que o estabelecimento bancário liberasse empréstimos maiores, que poderiam chegar a pelo menos R\$ 35 mil.

Em troca do empréstimo que iria para as mãos dos vereadores, os contratados recebiam a garantia que jamais teriam que pagar pelo empréstimo contraído em seus nomes, além de um cargo na Câmara, cuja presença não precisaria ser comprovada. Por mês, estes servidores recebiam em média R\$ 1 mil; alguns recebiam por fora, dinheiro pago pelos vereadores envolvidos. Isto porque o holerite, que eles jamais assinavam, davam conta de um salário de pouco mais de R\$ 1 mil, com desconto equivalente; ou seja, eles praticamente não recebiam salário devido aos descontos do empréstimo consignado. O assessor parlamentar era o articulador destas contratações e dos empréstimos junto à diretoria financeira da Câmara.

Os envolvidos foram denunciados por crimes de peculato, formação de quadrilha e crime organizado. Trata-se de um esquema, segundo alguns, tradicional e antigo.¹¹²² A investigação reuniu provas entre o mês de janeiro de 2009 e setembro de 2010, com o apoio de servidores que realizaram acordo de delação premiada com o Ministério Público Estadual. O prejuízo comprovado aos cofres públicos foi inicialmente na ordem de R\$ 160 mil.

As investigações foram realizadas exclusivamente pelo Ministério Público Estadual, por meio do GAECO e se iniciaram após um atendimento realizado nas dependências da Promotoria

¹¹²² A rachadinha consiste na devolução ou repasse por um servidor nomeado de parte de sua remuneração àquele político que o nomeou. Um dos casos mais rumorosos foi o de Flávio Bolsonaro, atual senador da República, denunciado pelo Ministério Público do Rio de Janeiro sob a acusação de liderar uma organização criminosa visando a recolher parte do salário de ex-funcionários públicos em benefício próprio, o que configuraria a chamada rachadinha. Teria ocorrido no âmbito de seu gabinete quanto exerceu o cargo de deputado estadual do Rio de Janeiro de 2003 a 2019. Entretanto, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro anulou o processo, bem como as provas produzidas na fase de inquérito pelo fato de que Flávio Bolsonaro já era senador, gozando, portanto, de foro por prerrogativa de função no STF. Além disso, as investigações se iniciaram por uma comunicação do COAF em 2018 ao MP relatando diversas movimentações suspeitas feitas por Fabrício Queiroz, assessor de Flávio Bolsonaro (R\$1,2 milhão entre janeiro de 2016 a janeiro de 2017). Tal relatório indicava ainda assessores de outros 20 deputados da Assembleia do Rio de Janeiro. O STF em novembro de 2021, anulou os relatórios do COAF e as provas dele decorrentes por entender que o COAF não poderia produzir relatórios de inteligência financeira contra suspeito não incluído formalmente em procedimento investigatório. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63232593?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Buol.com.br%5D-%5Blink%5D-%5Bbrazil%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D>>. Acesso em: 17.06.2023.

de Justiça com atribuições para a defesa do patrimônio público e social. Um ex-servidor da Câmara, indicado por um dos vereadores denunciados fez a gravação de seus diálogos com o parlamentar pouco antes das eleições para presidente, senadores e deputados (2010). Na gravação o vereador confessa que se beneficiou do empréstimo bancário e que o funcionário foi admitido pela Câmara, exclusivamente, para a obtenção do empréstimo. No diálogo resta claro que todos os vereadores tinham consignados em nome de funcionários e contavam com a conivência da Mesa Diretora da Câmara, inclusive de seu presidente. Tudo começou a dar errado quando o vereador ficou com toda a indenização do delator quanto este foi exonerado. Outra situação que corroborou para o desencadeamento da Operação foi o fato de que a instituição bancária contatou os pseudo servidores por conta de atraso de pagamento nos consignados. Além desse colaborador, ainda foram ouvidos e celebrados acordos de colaboração premiada com outros quatro ex-servidores que também foram contratados exclusivamente para contraírem empréstimos consignados. Tais acordos foram homologados pelo Poder Judiciário. Atente-se que esses acordos foram oferecidos a todos os réus, porém, somente os quatro ex-servidores, os aceitaram.

Foram propostas duas ações contra todos os envolvidos: uma ação penal¹¹²³ e uma ação de improbidade administrativa.¹¹²⁴ Na ação penal, a denúncia foi julgada totalmente procedente para condenar todas as oito pessoas envolvidas no evento criminoso, a penas privativas de liberdade e multa por peculato, falsidade ideológica, uso de documento falso e associação criminosa.

Em sede de apelação, as penas foram diminuídas, as condutas dos colaboradores foram desclassificadas e, por conta da delação premiada, foi-lhes mantida a pena de multa, isoladamente. A condenação criminal transitou em julgado e encontra-se em fase de execução de pena.

Na ação de improbidade administrativa foram implicados os mesmos oito réus, lembrando que o acordo de colaboração premiada não se estende para o âmbito da improbidade administrativa. Nesta todos foram condenados em atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, inciso I, 10º, incisos I, II, VI, XI e XII e 11º, inciso I, todos da Lei 8.429/92. As penalidades foram aplicadas, indistintamente, da seguinte forma:

¹¹²³ A ação penal tramitou perante a Primeira Vara Criminal da Comarca de Dourados e recebeu o número 0005393-07.2011.8.12.0002/.

¹¹²⁴ A ação de improbidade administrativa tramitou perante a Quarta Vara Cível da Comarca de Dourados e recebeu o número 0804156-02.2011.8.12.0002/.

a) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) anos; b) ressarcimento integral do dano causado ao erário, equivalente às parcelas do empréstimo consignado contraído pelos corrêus [...] pagas com recurso público, bem como aos vencimentos dos mesmos servidores, recebidos por eles e/ou apropriados indevidamente pelo esquema sem que houvesse a devida contraprestação, cujo valor será apurado em sede de liquidação de sentença;¹¹²⁵

Houve apelação por parte dos réus em 2022, o Ministério Público ofereceu suas contrarrazões em 26 de setembro de 2022, porém, ainda não há data para julgamento pelo Tribunal de Justiça estadual.

Os dois vereadores anteriormente tiveram os mandatos cassados por estarem envolvidos na Operação *Uragano*, que resultou em suas prisões em 1º de setembro de 2010, passando cerca de noventa dias no ergástulo. Ambos os vereadores, já eram condenados criminalmente em processo anterior, decorrente da operação *Uragano*.

Note-se a importância de em uma investigação levada a cabo exclusivamente pelo Ministério Público Estadual, por meio do GAECO, em que os resultados foram mais efetivos do que nas demais operações anteriores. Em um procedimento de investigação criminal, de menor amplitude, mas, em que se ponderou erros e acertos verificados nas malfadadas operações *Owari* e *Uragano*, já se pôde obter maior índice de acerto e a produção de um acervo probatório mais robusto para que o Poder Judiciário pudesse julgar com maior segurança e acerto.

Aliás, o plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu o poder investigatório do Ministério Público no Recurso Extraordinário 593.727, com repercussão geral, que resulta de uma adequada interpretação da Constituição como decorrência do sistema acusatório. Entretanto, estabelece algumas limitações com relação a eventuais abusos, falta de publicidade e prazo razoável.¹¹²⁶ O CNMP, por meio da Resolução 13/2006 já havia estabelecido um modelo de PIC (Procedimento Investigatório Criminal), desde o ano de 2006. As próprias Leis 75/1993

¹¹²⁵ A ação de improbidade administrativa 0804156-02.2011.8.12.0002/. Quarta Vara Cível da Comarca de Dourados, fl. 3324-3375.

¹¹²⁶ Trecho do voto do Ministro Celso de Melo que transcrevo: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado e qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso país, os advogados (lei 8906/94, artigo 7º, incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado Democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (súmula vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.” A Convenção Americana de Direitos Humanos (especialmente os artigos 7º e 8º) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (em maior grau o artigo 14) contêm outras garantias que devem ser observadas pelo Ministério Público e pela Polícia em qualquer apuração penal.

(complementar) e 8.625/1993, que regulam os Ministérios Públicos do Brasil já traziam alguns instrumentos de investigação. À luz do direito internacional não há dúvida sobre essa possibilidade: a investigação por parte do Ministério Público é trivial e incontestável.¹¹²⁷

Não fosse o poder de investigação do Ministério Público brasileiro, a grande parte das investigações da Lava Jato e outras inúmeras operações não seriam possíveis. Mas, essa possibilidade foi colocada em xeque pela Proposta de Emenda Constitucional n° 37 que pretendia alterar a Constituição brasileira para impedir que o Ministério Público pudesse investigar. A chamada PEC da impunidade foi um dos temas em voga nos protestos ocorridos no Brasil em junho de 2013 e que tomaram as ruas de diversas capitais do país com palavras de ordem contrárias à sua aprovação. Foi colocada em votação no plenário da Câmara dos Deputados e rejeitada por quatrocentos e trinta votos, nove votos favoráveis e duas abstenções.¹¹²⁸ As diretrizes estampadas nos artigos 127 e 129, fazem concluir que O Ministério Público, principal agente anticorrupção deve ter o poder de investigação cível (interesses coletivos) e criminal. As cláusulas anticorrupção da Constituição brasileira estão em harmonia com as regras 13, 14 e 16 da Convenção de Havana.¹¹²⁹ Mesmo assim, o assunto pode voltar à pauta a qualquer momento no seio do Supremo Tribunal Federal.

Em particular, no que diz respeito ao combate à corrupção, é essencial que o poder de investigação do Ministério Público seja sedimentado, pois se trata de instituição protagonista da tutela ao princípio anticorrupção no Brasil. Aliás, a adoção e consolidação de medidas que se

¹¹²⁷ As regras de Havana, nomeadamente os Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público, aprovadas pela ONU, destaca na regra 11: Os magistrados do Ministério Público desempenham um papel ativo no processo penal, nomeadamente na decisão de determinar a investigação criminal, e quando a lei ou prática nacionais o autorizam, participam na investigação criminal, supervisionam a legalidade da investigação criminal, supervisionam a execução das decisões dos tribunais e exercem outras funções enquanto representantes do interesse público (disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princorientadores-mp.pdf>>. Acesso em: 10.12.2021.

¹¹²⁸ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/407780-camara-rejeita-pec-37-texto-sera-arquivado/>>. Acesso em: 10.12.2021.

¹¹²⁹ Regras 13, 14 e 16, que impõem o dever de investigação isenta e o dever de recusar a utilização de provas obtidas por meios ilícitos: 13. No exercício das suas funções os magistrados do Ministério Público: b) Protegem o interesse público, agindo com objetividade, tomam devidamente em consideração a posição do suspeito e da vítima e têm em conta todas as circunstâncias pertinentes, quer sejam favoráveis ou desfavoráveis ao suspeito; 14. Os magistrados do Ministério Público não encetam nem continuam investigações criminais ou fazem o possível para as suspender se um inquérito imparcial revelar que a acusação não é fundada. 16. Quando os magistrados do Ministério Público recebem contra os suspeitos provas que eles sabem ou têm motivos razoáveis para suspeitar que foram obtidas por métodos ilícitos, que constituem uma grave violação dos direitos da pessoa humana e que implicam em particular a tortura ou um tratamento ou castigos cruéis, desumanos ou degradantes, ou que tenham implicado outras violações graves dos direitos do homem, recusam utilizar essas provas contra qualquer pessoa que não seja aquela que recorreu a esses métodos, ou informam o tribunal em consequência, e tomam todas as medidas necessárias para que seja feita justiça.

revelem adequadas e necessárias ao combate à corrupção é reflexo da função teleológica, agregadora, hermenêutica e reconstrutiva do princípio anticorrupção, proibindo-se o retrocesso jurisprudencial e legislativo, tendo em vista o seu poder de irradiação.

Em relação à temática da consensualidade sancionatória, também se pode sentir a função reconstrutiva do princípio anticorrupção. No caso concreto, observa-se que mesmo que os réus colaboradores tenham firmado seus acordos de colaboração premiada, estes foram desconsiderados pelo juiz na sentença de primeiro grau e nenhum efeito surtiu sobre a ação de improbidade administrativa que os condenou a penas desproporcionais ao seu grau de cooperação. Deve-se ponderar o grau de sua colaboração. Neste caso foi em grau máximo, posto que, em não havendo a colaboração deles, a máfia dos consignados jamais seria debelada. Ocorre que a Lei 8.429/92, com a redação vigente à época, estabelecia em artigo 17, § 1º: “é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações que trata o caput.”

A possibilidade de realização de acordo de não persecução cível somente foi possível após 2019, com a alteração promovida na Lei 8.429/92 pela Lei 13.964/2019, no artigo 17, estabelecendo: “§ 1º as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei [...] § 10º Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias”.¹¹³⁰

Neste caso concreto, quando o Ministério Público assumiu diretamente a direção das investigações no campo criminal, resguardado pelo princípio da autonomia funcional e respaldado pelo serviço próprio de inteligência e investigação, abriu novas perspectivas para a maior efetividade do sistema de combate à corrupção. Pode-se considerar um pontapé inicial para a construção de um Ministério Público resolutivo e ativo no trabalho a contribuir para uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária. O ideal a ser alcançado é uma solução que independa exclusivamente do Poder Judiciário.

Depreende-se que no processo criminal, onde os acordos de colaboração premiada foram realizados, possibilitou-se a obtenção de provas robustas, cujos reflexos foram compartilhados para o segmento da ação de improbidade administrativa, entretanto, à época, a obrigatoriedade de inseri-los no polo passivo da relação processual se tornou contraditório e um desincentivo,

¹¹³⁰ Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 10.12.2021.

fazendo com que fossem condenados. A posterior autorização legal para o acordo de não persecução cível representou um grande avanço para a atuação resolutiva do Ministério Público, sem contrariar os princípios constitucionais orientadores de sua atividade, entre eles, o princípio anticorrupção.

3 Atuação do Ministério Público brasileiro no combate à corrupção

A apresentação dos quatro casos ocorridos no âmbito de um município mediano brasileiro tem o claro intuito de demonstrar, por meio de exemplos práticos, que nesses entes federativos também carregam céleres, organizações criminosas institucionalizadas, para além daquilo que se desvelou no âmbito federal por intermédio das grandes operações anticorrupção difundidas em nível nacional e internacional. O município espelha em menor proporção as mesmas mazelas em que a corrupção se opera em nível federal.

A desagradável constatação a ser extraída dos casos apresentados e que ilustram a realidade brasileira, foi a de que os políticos e grandes empresários não são punidos pelo sistema de justiça, fazendo prevalecer um mecanismo tautológico: impunidade e corrupção se retroalimentam mutuamente em ciclo constante. Inclusive, o sistema de justiça quando não é manipulado, mostra-se despreparado para o tratamento judicial da corrupção, notando-se o menoscabo com o direito fundamental anticorrupção, quedando-se às argumentações dos corruptos que encontram nas imensas brechas da lei, teses que lhes favorecem.

Detecta-se um mecanismo da impunidade bem engendrado: i. dificuldade de descoberta; ii. quando há descoberta, é difícil a comprovação; iii. os processos se arrastam até por uma década, devido aos inúmeros estratagemas processuais, recursos e a banalização do *habeas corpus*; iv. essa demora creditada à atividade persecutória do Estado gera a prescrição; v. grande dificuldade na apreciação do conjunto probatório, incluindo indícios, presunções e outros elementos de convencimento, tendo em vista que os crimes *white collar* que não se costumam apresentar sob uma estrutura simples, como ocorre com o ataque direto de uma pessoa contra a outra, mas muitos desses crimes somente são constatados por especialistas, chegando a violar a lei por décadas; vi. inúmeras possibilidades de anulação dos processos gerando a impunidade completa; vii. quando

se chega a uma condenação criminal, as penas são baixas e, portanto, substituídas por penas restritivas de direito, geralmente, prestação pecuniária ou prestação de serviços à comunidade.

Além disso, para penas baixas aplicadas a crimes praticados sem violência à pessoa, aos finais de ano são expedidos indultos natalinos, os quais podem aplicar o perdão aos corruptos após o cumprimento de vinte por cento de cumprimento da pena. Esse é quadro ligado à atuação repressiva do Ministério Público, não alcançando a efetiva proteção do direito fundamental anticorrupção.

Ou seja, o sistema demandista, além de transferir a solução do caso de corrupção para o Poder Judiciário, com resultados ínfimos para a sociedade, desconsidera o contexto social e suas conexões com interesses difusos.

Consentâneo com um enfoque sobre acesso à justiça calcado em uma terceira dimensão¹¹³¹, o Ministério Público assumiu um novo perfil de essencialidade para a tutela jurisdicional, encarregado pela Constituição da defesa dos interesses relevantes da sociedade, ganhando especial destaque como autor de ações civis públicas, *custos juris* (fiscal da ordem jurídica), no controle de constitucionalidade e de atos administrativos *lato sensu*, além de sua tradicional atribuição na seara criminal.

Conquanto a Constituição tenha projetado um Ministério Público com o propósito de defesa de direitos difusos, podendo-se extrair de suas cláusulas, aspectos de atuação preventiva e repressiva, a instituição manteve de pronto uma face demandista em contraposição a um modelo contemporâneo que se encontra em construção: o Ministério Público de atuação preventiva e resolutiva.

O modelo de Promotor de Justiça de gabinete, passivo e que se limita ao ajuizamento mecânico de ações criminais, cíveis e de interesses coletivos está em xeque devido à constatação de sua inoperância e falta de efetividade. Reduzir o inquérito civil e os meios colocados à disposição da instituição a uma mera coleta de elementos de convicção apenas transfere para o Poder Judiciário a solução de questões de natureza transindividual postas ao Ministério Público brasileiro.¹¹³² Esse não foi o propósito da Constituição brasileira.

¹¹³¹ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Brian. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 67-68.

¹¹³² GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2.ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 222.

O Ministério Público deve ser ativo na defesa dos interesses e direitos coletivos e difusos, abrindo-se novas perspectivas como negociador, indutor de políticas públicas e correção da atividade de Poder Público, no plano preventivo e repressivo, agindo em rede com os demais atores políticos e sociais, igualmente incumbidos do controle do Poder Público sem, contudo, a necessidade de crivo ou apreciação judicial, que deve se instada como *ultima ratio*. A apreciação dos Tribunais deve tornar-se excepcional. O controle torna-se mais efetivo quando o Ministério Público se defronta com o chamado Estado implementador.

Devido às suas características, o Ministério Público brasileiro tem um papel importante a desempenhar no controle estatal, sobretudo no campo das políticas públicas, sociais, ambientais e anticorrupção. Neste contexto, pode empreender um papel preventivo de controle e fiscalização da (im)probidade administrativa, boa gestão e tutela dos princípios constitucionais da Administração Pública, corolários do direito fundamental anticorrupção.

No plano interno, o Estado deve tornar-se um espaço de universalização de direitos fundamentais, entre eles, o direito a um ambiente sem corrupção, cabendo ao próprio Estado assegurar políticas que o implementem, podendo o Ministério Público assumir papel relevante, não somente como tutor da sociedade, mas como impulsionador da atuação dos entes federativos, enfileirando-se como parceiro dos demais atores políticos que, em uma “guerra de posição”¹¹³³, também atuam no sentido de garantir e validar a democratização e o combate à corrupção e má governança.

A recomendação n° 42/2016, do CNMP, estimula a criação de estruturas especializadas para a otimização do enfrentamento à corrupção com atribuição cível e criminal:

Art. 1º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados que ainda não o tenham feito constituam, com a brevidade possível, grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal, nas seguintes hipóteses¹¹³⁴:

Feitas essas preliminares considerações quanto ao controle e fiscalização do Estado implementador e seus agentes por parte do Ministério Público, vislumbra-se a efetivação, em uma perspectiva não estritamente penal, sem retirar-lhe a importância como elemento de punibilidade,

¹¹³³ GOULART. Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Op. Cit., p. 223.

¹¹³⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação n° 42, de 23 de agosto de 2016*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_42.pdf>. Acesso em 08 dez.2018, p. 3.

prevenção especial e geral, mas, em uma atuação voltada também ao controle preventivo e resolutivo. Denota-se que a construção de uma instituição que, sem prejuízo da autonomia funcional, pode atuar de forma colaborativa e unificada, funcionando como canal de acesso à sociedade, apresenta-se salutar e eficiente na tutela dos interesses de massa, como o é, por exemplo, a defesa do patrimônio público e social e o combate à corrupção.

3.1 Atuação repressiva na persecução penal

Em ambientes de corrupção sistêmica e institucionalizada, a persecução penal, mesmo que não seja isolada, é imprescindível para o combate mais agressivo em relação aos crimes de corrupção e seus correlatos com efeitos inibidores inicialmente positivos no seio social no que diz respeito à prevenção geral e especial e que, em tese deveriam ser muito mais graves do que as demais formas de controle estatal. É curial o entendimento de que a lei penal deva ser a *ultima ratio*.

Sem embargo, existem técnicas de investigação e instrumentos mais severos a serem utilizados durante o transcorrer do inquérito policial e da instrução criminal, como as prisões provisórias, sequestro de bens, quebra de sigilo fiscal e bancário, interceptação telefônica de dados e telemática, captação ambiental e de sinais eletromagnéticos, óticos ou acústicos, ação controlada, agente infiltrado, colaboração premiada, bem como outras medidas acautelatórias, as quais, aliadas à expectativa de aplicação de penas privativas de liberdade teriam o condão de redução da impunidade.

Em relação aos acordos de leniência e colaboração premiada já firmados, negócios jurídicos processuais que agregam uma natureza dúplice: técnica de investigação e meio de defesa¹¹³⁵, há um certo êxito, tornando-os instrumentos anticorrupção eficientes.

Como visto nos casos aqui elencados, nem sempre as sanções são aplicadas adequadamente. As expectativas de aplicação de sanções penais pelo Poder Judiciário em casos

¹¹³⁵ FRANCISCHETTO, Leticia Lemgruber. Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo: mecanismos de controle e limite das cláusulas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 35.

de corrupção são fracas. Por outro lado, o aparato do Estado brasileiro não se revela suficiente para exercer o *jus puniendi* e o seu *jus perseguendi* frente ao volume de casos noticiados.

Contudo, o Ministério Público é a figura central na *persecutio criminis*, atuando tanto extrajudicialmente quanto perante os tribunais, desde a fase de conhecimento até a execução da pena. A Constituição brasileira lhe atribui o papel de agente qualificado do sistema acusatório, não somente pela atribuição privativa para o exercício da ação penal pública incondicionada¹¹³⁶, mas também pela sua atuação como *custos juris* nas demais modalidades de ação penal¹¹³⁷ em defesa de bens jurídicos considerados mais importantes pela sociedade, incumbindo-lhe a tutela de interesses difusos e zelo pelo respeito de direitos fundamentais. Neste aspecto, é parte imparcial, devendo sempre buscar o esclarecimento da verdade correspondente ao fato, ou seja, apurar como as coisas aconteceram no mundo fenomênico, posto que o conceito de verdade é variável a depender da teoria que se adote.

Em ambientes de corrupção sistêmica, a investigação apresenta grau de dificuldade máxima em crimes de gabinete, executados de forma velada a exigir nova metodologia investigativa, de preferência, integrando-se os demais órgãos de fiscalização e controle. Igualmente, o grau de dificuldade se agiganta quando está a se tratar da *great corruption*. Agentes políticos e seus tentáculos a alcançar os elevados estamentos dos poderes em todos os entes federativos a formar uma criminalidade institucionalizada representa um desafio acrescido para a sua elucidação, processo e julgamento. Por isso, deve-se adotar medidas cada vez mais eficazes na ordem legislativa, administrativa e *interna corporis* nos poderes para promoção de integridade, prevenir, detectar e punir eficazmente os agentes corruptos.¹¹³⁸

Para que a atribuição seja cumprida é expressa a necessidade de que a instituição se especialize e seja dotada de independência para a apuração dos ilícitos de corrupção.¹¹³⁹ À independência se alia, cada vez mais, o princípio da unidade institucional que assume papel de

¹¹³⁶ Artigo 129... I – promover privativamente, a ação penal pública, na forma da lei.

¹¹³⁷ Art. 564, do Código de Processo Penal: “A nulidade ocorrerá nos seguintes casos:[...] III – por falta das fórmulas ou dos termos seguintes: [...] d) a intervenção do Ministério Público em todos os termos da ação por ele intentada e nos da intentada pela parte ofendida, quando se tratar de crime de ação pública”.

¹¹³⁸ Artigo 9º, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo). BRASIL. Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 14 out.2021.

¹¹³⁹ Artigo 36, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 19.11.2021.

relevo a fim de que possa desempenhar suas atribuições de forma cada vez mais coesa e concertada.

Como se abordará, é essencial que haja uma atuação multi-institucional, pois as diversas instituições detentoras de dados e informações que não são de conhecimento do Ministério Público, como o COAF, a Receita Federal do Brasil os Tribunais de Contas¹¹⁴⁰, com ele mantém uma relação de interdependência. Essas apurações no âmbito administrativo de outros órgãos de controle e fiscalização são instrumentos importantes, podendo servir de base para investigações, seja da polícia judiciária, seja investigação própria do Ministério Público. Mesmo isoladas, podem se apresentar suficientemente hábeis para basear o ajuizamento de ações penais, havendo autorização legal neste sentido.¹¹⁴¹

O CNMP, por meio da Resolução n° 42, de 23 de agosto de 2016, considerando, inclusive o direito à boa administração, diminuição da criminalidade e da corrupção como retornos para a sociedade buscados no Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, definiu a sua atuação criminal no artigo 1º, incisos I a IV:

I - crimes contra a Administração Pública (Título XI da Parte Especial do Código Penal brasileiro – Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940), especialmente os crimes previstos nos artigos 312 a 317, 321, 332 e 333, 337-B e 337-C; II - crimes contra os procedimentos licitatórios (Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993 e Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940, artigo 311-A); III - crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967); IV - crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores (Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998) e crimes envolvendo organizações e associações criminosas (Lei n° 12.850, de 2 de agosto de 2013 e art. 288 do CP), nas hipóteses de crimes conexos aos previstos neste artigo;

Entre os vários mecanismos engendrados para promover e fortalecer medidas preventivas e repressivas para combater de modo mais eficaz e efetivamente a corrupção, houve opção de criação de grupos especiais de enfrentamento à corrupção. Entretanto, para a otimização da apuração e processamento desses crimes, destacam-se alguns instrumentos a serem manejados pelo Ministério Público brasileiro.

Na percepção de que o Ministério Público brasileiro tem optado pelo combate penal repressivo à corrupção com baixos índices de efetividade apresentados perante o Poder Judiciário,

¹¹⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n° 37475*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 21.02.2020.

¹¹⁴¹ Art. 4º [...] Parágrafo único. A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

aponta-se para o caminho da resolubilidade como opção mais eficiente para o enfrentamento penal, buscando-se uma solução mais adequada. Desmistifica-se o dogma da jurisdição para ditar a solução preconcebida pelo Direito, transferindo-se para a esfera de uma jurisdição sem decisão, porém negociada pelas partes, o atingimento de resultados melhores, com celeridade e eficiência, mesmo que dependente de homologação judicial posterior.

Para que isso ocorra, devem estar presentes elementos robustos para que o investigado se veja estimulado a anuir aos acordos penais, no caso, o acordo de não persecução penal, ensejador do arquivamento da investigação, seja inquérito policial, seja o procecimento de investigação criminal presidido pelo Ministério Público, o chamado PIC.¹¹⁴²

Os procedimentos de investigação criminal levados a efeito pelo próprio Ministério Público no uso de seu poder investigatório são mecanismos imprescindíveis para o combate à corrupção, pois permite a apuração de autoria, materialidade e circunstâncias relacionadas aos delitos de corrupção, formatando o caso penal de forma planejada e apoiada em provas e indícios produzidos por estruturas de investigação técnica e operacional existentes no próprio Ministério Público. Ainda mais com relação às provas indiretas, em que se exige um tratamento diferenciado para a correta apreciação de casos de corrupção, crimes de *white collar* e branqueamento de capitais, temas frequentemente enfrentados pelo Ministério Público.

Considerando as alterações promovidas pela Lei 14230/2021, de onde se extrai que a jurisdição penal deixa de ser a *ultima ratio*, as investigações no âmbito criminal podem impulsionar uma relação mais dinâmica entre as esferas de responsabilização relacionadas aos ilícitos de corrupção com mais eficiência.¹¹⁴³ De nada adianta o STF ter fixado, em repercussão geral, a competência do Ministério Público para promover, por autoridade própria investigações de natureza penal, se não for para lançar mão desse importante instrumento.

¹¹⁴² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em: 20.ago.2023.

¹¹⁴³ Relembrando que a expressiva maioria dos crimes de corrupção no Brasil são passíveis de acordo de não persecução penal.

3.2 Atuação repressiva não penal

Os principais instrumentos demandistas de combate repressivo não penal à corrupção no Brasil diuturnamente manejados pelo Ministério Público são as ações civis públicas e as ações de improbidade administrativa, não se ignorando a legitimidade para propositura de mandados de segurança, mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por ação ou omissão, bem como a aferição e eventual controle de convencionalidade.

Entretanto, não se pode ignorar que na sua função de guardião do princípio anticorrupção, tem a incumbência de atuar desde o período pré-mandato, nas eleições gerais, com legitimidade para atuar em todas as fases: inscrição dos eleitores, convenções partidárias, registro de candidaturas, campanhas, propaganda eleitoral, votação, diplomação dos eleitos. Ao lado dos partidos políticos, coligações e candidatos a lei lhe atribui o papel de acionar os juízes eleitorais para aplicar as sanções aplicáveis a candidatos, partidos e coligações que infringem as normas durante a campanha eleitoral. Neste aspecto, dispõe de ações não penais eleitorais, visando a controlar os influxos do poder político e econômico que possam comprometer a lisura do processo eleitoral: ação de impugnação de registro de candidatura¹¹⁴⁴, ação de investigação eleitoral¹¹⁴⁵, representação e reclamação¹¹⁴⁶, recurso contra a expedição do diploma¹¹⁴⁷, ação de impugnação de mandato eletivo¹¹⁴⁸ e as impugnações.¹¹⁴⁹

As eleições, para os teóricos da teoria da agência¹¹⁵⁰ seriam um dos mecanismos de controle mais eficazes para combater a corrupção, desde que as regras para a sua regularidade fossem seguidas. No entanto, a corrupção política atua desde antes da assunção dos mandatos

¹¹⁴⁴ Artigo 3º, da Lei complementar nº 64/90.

¹¹⁴⁵ Artigo 22, da Lei complementar nº 64/90.

¹¹⁴⁶ Toda denúncia de irregularidade que chega ao conhecimento da justiça eleitoral.

¹¹⁴⁷ Artigo 262, do Código Eleitoral.

¹¹⁴⁸ Artigo 14, § 10º, da Constituição brasileira.

¹¹⁴⁹ Questionamentos ou contestações a atos administrativos ou judiciais praticados pelas autoridades durante o processo eleitoral. Ex.; Artigo 52, § 2º que prevê o prazo de cinco dias para impugnação de pedidos de 2.ª via de título de eleitor.

¹¹⁵⁰ Como os objetivos para se exercer um mandato são múltiplos, o ideal seria encontrar uma fórmula distintiva, monitorando políticos que somente se interessam pela reeleição e aqueles que usam o mandato com o fim de obtenção de rendas privadas. Políticos orientados somente para a reeleição escolhem projetos que maximizem a votação esperada (ou a probabilidade de reeleição).

políticos até o período pós-eleitoral, na manutenção de poder. Isso porque injeta elementos que inoculam o ambiente público formando verdadeiras redes de corrupção com o objetivo arrecadatório. Nesse eito, há variadas maneiras de se cometer atos de corrupção pré e pós eleições, mesmo em países desenvolvidos.¹¹⁵¹

As primeiras referências legislativas relacionadas a uma ação civil para tutela de direitos difusos foi a Lei Complementar paulista n° 40 de 14, de dezembro de 1981 e a Lei 6.938, de 1981. A ação civil pública foi prevista expressamente na Lei 7.347 de 24 de julho de 85, foi o primeiro instrumento de tutela do patrimônio público e social. Reforçada pela previsão constitucional no artigo 129, inciso III, da Constituição brasileira.¹¹⁵² O artigo 91, do Código de Defesa do Consumidor também a denomina de ação civil coletiva.

Na tutela do patrimônio público, pode ser utilizada para se alcançar a tutela repressiva, condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (artigo 3°, da Lei 7.347/85), constitutiva ou desconstitutiva. Também pode ser manejada objetivando uma tutela preventiva: cautelar, liminar, inibitória ou de remoção do ilícito (artigos 4°, 12°, da Lei 7.347/85).

Prevê um rol de legitimados ativos para a sua propositura, entre eles, a Defensoria Pública, pessoas jurídicas da administração pública direta e indireta, pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta e as associações constituídas a pelo menos um ano que detenham entre as suas finalidades a proteção de direitos coletivos e autorização institucional para tanto (artigo 5°, da Lei 7.347/85). Se o Ministério Público não for o autor, atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica (artigo 5°, § 1°). A sentença, no caso de direitos difusos, como é o patrimônio público, terá efeitos *erga omnes*, mesma natureza da sentença da ação de improbidade administrativa, porém, a diferença é que na ação civil pública, eventual indenização se reverterá a um fundo gerido por um conselho federal ou estadual, de que participará necessariamente o Ministério Público (artigo 13, da Lei 7.347/85), enquanto a reparação do dano na ação de improbidade se reverterá ao ente público lesado.

¹¹⁵¹ Conferir, a propósito: GROSSMAN, Mark. *Political Corruption in America: encyclopedia of scandals, power and greed*. ABC-CLIO, inc. Santa Barbara: 2003. A obra elenca muitos escândalos ocorridos na história dos Estados Unidos da América.

¹¹⁵² Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: ... III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; § 1° - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

O instituto tradicional da imutabilidade e do fundamento da decisão, nos direitos difusos e coletivos, caso tenha como fundamento na insuficiência de provas, não impede a propositura de outro processo com os mesmos elementos da ação – partes, pedido e causa de pedir. A coisa julgada se opera *secundum eventum probationis*.

À Lei da ação civil pública se junta a Lei Anticorrupção Empresarial, ainda pouco manejada no âmbito dos Estados e Municípios, mas que prevê uma ação civil *sui generis*, de titularidade tanto do ente lesado quanto do Ministério Público. Diante na nova realidade ditada pelas alterações promovidas na Lei 8.429/92, surge como opção para o combate preventivo e repressivo da corrupção, podendo atingir empresas utilizadas como instrumento de corrupção por seus administradores privados em conluio com administradores públicos.

Antes do advento da ação de improbidade administrativa a ação civil pública era o principal instrumento a serviço da sociedade, do qual se valia o Ministério Público na defesa do patrimônio público e social e continuará sendo esse instrumento, inclusive porque a lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021, trouxe vários pontos de inflexão a desafiar o Ministério Público brasileiro e o próprio Judiciário, na aferição de sua constitucionalidade e convencionalidade, visando ao seu controle.

Neste momento, calha tecer algumas considerações críticas sobre aquilo que deveria ser uma atualização, mas que derogou quase que integralmente a Lei nº 8.429/92, posto que manteve apenas dois artigos de sua redação original.

Cuida-se de mais uma miríade de desafios à atuação do Ministério Público em sua atribuição anticorrupção, especificamente vinculada à sua atuação não penal.

3.2.1 Ação de improbidade administrativa

Para uma conduta ou atividade, em tese, corrupta, o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional prevê a forma de reação legal a essas práticas. Assim, na ocorrência de um fato que se subsume à tipologia de improbidade administrativa, o Ministério Público pode propor a devida ação de improbidade em prol de interesses da coletividade, desencadeando o devido processo legal em que devem ser asseguradas todas as garantias constitucionais do processo,

visando a que, ao final, haja uma decisão judicial aplicando-se com justiça o direito positivo ao caso concreto com o máximo de segurança jurídica.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), em tese, possui características primárias de prevenção e repressão, responsabilizando-se os agentes públicos e privados que nela incidirem, com forte fundamento constitucional na cláusula anticorrupção em sentido estrito insculpida no artigo 37, § 4.º, da Constituição brasileira¹¹⁵³, em convenções internacionais, merecendo relevo a Convenção de Mérida.

Em relação especificamente às ações de improbidade administrativa, mesmo antes das alterações promovidas na Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/2021, quando o ente público lesado também detinha expressamente legitimidade concorrente e disjuntiva, o Ministério Público brasileiro firmou-se como o grande protagonista da tutela do Patrimônio Público, com iniciativa em 73,73% dos processos.¹¹⁵⁴ Depois de quase 30 anos, quando várias questões controvertidas já haviam sido dirimidas no âmbito jurisprudencial, veio a modificação visceral da Lei 8.429/92 que assumiu uma roupagem completamente diferente.

Mesmo com o baixo percentual de efetividade do Poder Judiciário no combate à corrupção, na seara da improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça já havia pacificado várias questões que causavam tensão, trazendo segurança jurídica para as partes que, potencialmente pudessem se envolver em processos de improbidade administrativa. Igualmente, naqueles casos que lhes chegava à apreciação, nota-se uma tendência de manutenção de acórdãos condenatórios de segundo grau. O “STJ em números: Improbidade”¹¹⁵⁵, realizado pelo grupo de pesquisa do IDP, considerou o percurso decisório de mais de 700 decisões colegiadas do Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 2005 e 2018, constatando que, das acusações oferecidas pelo Ministério Público¹¹⁵⁶, 37,08% dos recursos que chegam à Corte, são referentes a condenações aplicadas pelos tribunais de justiça ou tribunais regionais federais. Desses 37,08%, 49,43% têm

¹¹⁵³ Artigo 37, § 4.º: 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.

¹¹⁵⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça Pesquisa. Lei de improbidade administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, p. 54. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>>. Acesso em: 17.11.2021.

¹¹⁵⁵ Ações de improbidade no STJ: o que se condena? Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-aco-es-de-improbidade-o-que-se-condena-04012022>>. Acesso em 04.01.2022.

¹¹⁵⁶ Id., Ib. 52,93% por violação de princípios; 37,56% por prejuízo do erário; 9,51% por enriquecimento ilícito.

os acórdãos condenatórios mantidos pelo STJ.¹¹⁵⁷ Outras constatações são extremamente interessantes:

Menos de 10% das ações de improbidade trazem acusação de enriquecimento ilícito, enquanto mais de 50% das demandas são apenas por ofensa a princípios; Nos últimos anos houve um aumento do uso de ações por ofensa a princípios; A cada duas ações de improbidade uma resulta em condenação; O STJ aumenta significativamente a taxa de condenação por improbidade: 37% das demandas chegam à corte com condenação e quase 50% saem com condenação; A 2ª Turma condena mais do que a 1ª Turma (52% ante 45%); Os condenados por enriquecimento ilícito tendem a ter mais chances de absolvição no STJ do que os apenados por lesão ao erário; Os tribunais de justiça condenam mais por violação a princípios do que os tribunais regionais federais; O Tribunal de Justiça de São Paulo foi a corte estadual que teve mais condenações transformadas em absolvição pelo STJ (40%).¹¹⁵⁸

A considerar esses resultados, pode-se também extrair que mais de 50% das condenações são apenas por ofensa a princípios. Não por acaso, a Lei 8.429/92, flexibilizou sensivelmente a punição por atos previstos no artigo 11, justamente as condutas relacionadas à ofensa aos princípios com dupla implicação.

Passa a exigir o dolo específico e comina apenas duas sanções: multa civil e proibição de contratar e receber benefícios do Poder Público, suprimindo as sanções de perda de função pública e suspensão dos direitos políticos. Viola a cláusula anticorrupção constitucional em sentido estrito que estabelece o conteúdo essencial que deve ser observado pela legislação infraconstitucional sob pena de inconstitucionalidade: “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.”.

De início, pode-se pensar que se trata de uma reação às operações anticorrupção deflagradas em nível nacional pela Polícia Federal e Ministério Público Federal em tempos recentes, a exemplo da Operação Zelotes e Lava Jato e suas diversas fases.

Porém, os Ministérios Públicos estaduais, desde há muito tempo, devido à sua capilaridade que se espalha pela quase totalidade das 5.570 cidades brasileiras¹¹⁵⁹, sempre exerceram uma fiscalização e controle muito próximos dos municípios.

¹¹⁵⁷ Id., Ib. 14,4% das condenações foram por enriquecimento ilícito (ante 15,48% em segunda instancia), 51,2% foram por lesão ao erário (ante 47,22%) e 34,4% por violação a princípios da administração pública (ante 37,30%).

¹¹⁵⁸ Id., Ib.

¹¹⁵⁹ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27.11.2021.

Naturalmente, os resultados, inicialmente positivos no combate à corrupção levado a efeito pelas vultosas operações reforçaram o ímpeto dos membros, sendo a válvula de escape para o grande influxo dos prefeitos a propugnar alterações da Lei 8.429/92. Os agentes políticos municipais entenderam que a Lei era uma fonte de insegurança jurídica para o governante ou administrador municipal em sua atividade funcional. Difundiu-se que bons políticos, em nível municipal, estariam manietados por conta da sanha punitivista do Ministério Público, o principal legitimado para a ação de improbidade, o que significaria o engessamento de sua atuação político-administrativa em prejuízo da sociedade.

Considerando-se a cláusula anticorrupção institucional prevista no artigo 129 e incisos, da Constituição brasileira, os membros do Ministério Público devem respeitar as opções políticas do Parlamento e inserir-se no ambiente democrático e pluralista, sempre atentos a outros ramos do conhecimento, elementos da sociedade, da economia e aos próprios atores políticos para que se possa avançar, progredindo tanto na tutela preventiva que lhes é possível, quanto na tutela repressiva, atuando resolutivamente. Mesmo que a novel legislação rivalize com as concepções e experiências forjadas no enfrentamento pragmático da corrupção e se ressinta de falta de sistematização, não há como impedir que o legislador, no desempenho de suas atividades típicas, faça a opção que entender mais rente com as expectativas de sua representatividade ou dele próprio.

À partida, o artigo 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que deverão ser observados os princípios do direito administrativo sancionador. Há de se compreender que o direito sancionador reflete a possibilidade de aplicação do poder punitivo estatal que decorre diretamente de sua soberania. A forma como pode exercer esse poder, varia de acordo com o modelo adotado pelo ordenamento jurídico. No modelo europeu, por exemplo, é muito comum a incidência de responsabilização criminal, cujo processo e julgamento se dará perante o Poder Judiciário e, paralelamente, o direito administrativo sancionador em que uma autoridade administrativa aplica sanções não penais ao agente. O artigo 25/3 da Constituição Espanhola de 1978, por exemplo, prevê que “a Administração civil não poderá impor sanções que, direta ou subsidiariamente, impliquem privação de liberdade”.¹¹⁶⁰

¹¹⁶⁰ ESPANHA. Constituição Espanhola. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008>. Acesso em: 17.11.2021.

Na Constituição brasileira não há preceito similar, entretanto, nunca se teve dúvida de que a administração pública pode exercer o poder de polícia que lhe é inerente. O direito administrativo é aplicado, então, por uma autoridade administrativa.

No Brasil, os juízes podem exercer a função jurisdicional aplicando o direito administrativo sancionador, não penal, no campo da responsabilização das pessoas jurídicas, tal como previsto na Lei Anticorrupção quando restar comprovada atividade que cause prejuízos à Administração pública, por intermédio de um processo judicial, tendo em vista que o regime não admite a dualidade de jurisdições, como é o caso do espanhol ou do português. Assim, o direito administrativo sancionador pode se dar no campo judicial, quando o Estado-Juiz poderá aplicar sanções penais e não-penais, estas baseadas em direito administrativo sancionador. Sem embargo, no campo administrativo, em decorrência do poder de polícia administrativo, uma autoridade administrativa poderá aplicar o direito administrativo sancionador, com penas não privativas de liberdade. Ainda, há a possibilidade de se aplicar sanções políticas àqueles que infringirem certas regras de direito administrativo sancionador, pelos órgãos previstos constitucionalmente para tanto. Há pluralidade de instâncias de responsabilização.

É de se impor um fio comum a sobrelevar essas instâncias de responsabilização com o intuito de limitar o abuso de poder. Esses limites se encontram na Constituição. Desde o artigo 5º, pode-se extrair os direitos e garantias fundamentais que buscam assegurar o cidadão, individual ou coletivamente, do abuso de poder punitivo estatal. Há diversas garantias direcionadas ao direito penal, como nos incisos XXXIX (não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal – *nullum crime nulla poena sine previa lege*); XL (a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu); XLVII (não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis). Realmente, esses princípios e mais alguns outros, formam o bloco principiológico constitucional do direito penal brasileiro a ser observado em qualquer esfera de responsabilização.

No entender de Garcia, mesmo no âmbito do direito administrativo sancionador, esses princípios seriam aplicados, não se podendo, por exemplo, aplicar infrações administrativas mais graves a fatos praticados no passado, a não ser para beneficiar.¹¹⁶¹ Assim, nesta acepção, todos

¹¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.975. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 27.11.2020. No voto de procedência do pedido formulado na ADI proposta pelo Procurador-Geral da República, o Relator, Min. Gilmar Mendes, consignou que, embora a vedação à existência de penas perpétuas se refira a sanções penais, é possível

os princípios que regem o direito penal sancionador e que possam ser replicados em outras instâncias de responsabilização formam os princípios gerais de direito sancionador brasileiro, projetando-se ao direito administrativo sancionador e direito cível sancionador.¹¹⁶² É claro que adstrito aos princípios de ordem material.

Neste sentido, Moreira Neto em prefácio à obra de Osório, assinala que como resultado da evolução de um direito penal mais consolidado dogmaticamente e de sua sistematização, “[...] prepondera a tese de que os princípios penais são aplicáveis ao direito administrativo sancionador, com matizes, a efeito de assegurar aos acusados as básicas garantias constitucionais comuns ao Direito Público Punitivo”.¹¹⁶³

Porém, a partir do momento em que se propõe a aplicar os princípios gerais do direito penal para o direito administrativo sancionador, caso da retroatividade da norma mais benéfica, existe um complicador matizado pela matriz constitucional. A Lei 14.230/2021 poderá retroagir para beneficiar, salvo se a norma for considerada inconstitucional.

Assim o será a partir do momento em que ela retira a eficácia da cláusula anticorrupção em sentido estrito prevista no artigo 37, § 4º, da Constituição brasileira que prevê a independência de responsabilidade entre as searas criminal, cível e administrativa, impedimento de isenção relacionada às sanções previstas na cláusula aludida, em especial, quando relacionada a infringência de princípios constitucionais da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, impedindo-se o retrocesso. Se a modificação promovida pela lei, independentemente da opção política, retira a eficácia da norma mencionada, a retroação será inconstitucional, mascarando uma verdadeira anistia oculta.

Se a lei for utilizada como anistia, mesmo que o sistema o permita, retirar-se-á a eficácia da norma constitucional. A anistia não pode ser sub-reptícia, ela deve ser expressa e trilhar pelo

estender a garantia também às sanções administrativas em vista dos vínculos dessas duas searas com o poder sancionatório estatal. Declarou a inconstitucionalidade do artigo 137, da Lei 8112/1990. O Tribunal reconheceu que a declaração de inconstitucionalidade da norma não obsta a regulamentação da proibição de retorno ao serviço público pelo Congresso Nacional, que pode fixar um prazo, desde que não seja indefinido ou desproporcional ao ato praticado pelo servidor público.

¹¹⁶² GARCIA, Emerson. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS>. Acesso em: 16.11.2021.

¹¹⁶³ OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 7. ed. São Paulo: Thompson Reuters, 2020, p. 16.

devido processo legislativo com a transparência exigida para, ao final, se arcar com os custos políticos decorrentes dessa opção. Não há anistia implícita, deve ser expressa.¹¹⁶⁴

Assim, alguns artigos da Lei 14.230/2021, caso sejam utilizados de forma retroativa, retiram a eficácia da cláusula anticorrupção estrita insculpida no artigo 37, § 4º, podendo ser evitada de inconstitucionalidade. A menção expressa aos princípios do direito administrativo sancionador está evidentemente ligada ao propósito de retroação de diversos dispositivos da nova lei. Afora outros de duvidosa constitucionalidade que se aliam a uma péssima sistematização, desfigurando a redação anterior, já crivada pela jurisprudência desde o seu nascedouro.

Tendo isso em conta, a alteração promovida pela Lei 14.230/2021 integra o arcabouço de disrupturas ao combate à corrupção em curso no Brasil impondo novos empecilhos para a atuação não penal do Ministério Público brasileiro.

Entretanto, ainda remanesce vívida a possibilidade de propositura das históricas ações civis públicas, com base na Lei 7.347/85, em especial nos casos de restituição de valores de natureza compensatória ou ressarcitória, além da imposição de obrigações de fazer ou não fazer ao Poder Público e aos particulares.

3.2.2 Atribuições do Ministério Público na Lei Anticorrupção

Ao definir os atos lesivos à administração pública nacional e estrangeira, as sanções correspondentes, a responsabilidade empresarial objetiva e técnicas e instrumentos para a prevenção e repressão de atos de corrupção, a lei 12.846/2013 busca proteger o bem jurídico difuso: probidade administrativa; a República, no sentido de uma democracia mais densificada e o princípio anticorrupção, reconhecido no cenário do direito internacional e constitucional, conforme já delineado neste trabalho.

O Ministério Público como garantidor do direito fundamental anticorrupção, corolário dos princípios estruturantes da República brasileira tem a legitimidade para propor ação civil

¹¹⁶⁴ GARCIA, Emerson. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS>. Acesso em: 16.11.2021.

pública para a defesa do patrimônio público¹¹⁶⁵, aferindo a constitucionalidade e a convencionalidade das leis e atos normativos.

A Lei sob comento está em harmonia com as convenções anticorrupção ratificadas pelo Brasil.¹¹⁶⁶ Responsabiliza objetivamente a pessoa jurídica por ato lesivo ao patrimônio público¹¹⁶⁷, o que não contraria a Constituição brasileira, não afastando a responsabilidade subjetiva de seus sócios que poderão ser responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade. Contudo, no caso de procedência dos pedidos de uma eventual judicialização, serão atingidos reflexamente pelos efeitos fáticos e jurídicos da condenação. A responsabilidade objetiva vai ao encontro do que prevê o artigo 37, da Constituição brasileira, quando trata da responsabilização das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos causados por seus agentes a terceiros.¹¹⁶⁸

A referida Lei admite a interpretação sistemática com as Leis 8.429/92, Lei 14.133/2021 (Lei de licitações) e 12.462/2011 (Regime diferenciado de contratações públicas) e com as demais normas de combate à corrupção e princípios para que esse extraia a máxima unidade do sistema, bem como com as normas previstas no microsistema processual coletivo. No artigo 5º, prevê a responsabilização administrativa e judicial, bem como a independência, havendo complementariedade entre elas.

Mesmo que o Ministério Público detenha legitimidade disjuntiva e concorrente para atuar na esfera judicial, requerendo as sanções previstas no artigo 19, deve também ficar atento

¹¹⁶⁵ Enunciado de súmula 329/STJ: O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.

¹¹⁶⁶ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, artigo 12.1: Os Estados-Partes deve adotar medidas para prevenir a corrupção e melhorara as normas contábeis e de auditoria de do setor privado, assim como prever sanções civis, administrativas e penais eficazes; Convenção Interamericana contra a Corrupção, que tem o propósito de promover e fortalecer o desenvolvimento, pelos Estados-Partes, de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, artigo 2.º: “2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte”.

¹¹⁶⁷ Artigo 2º: As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

¹¹⁶⁸ Vide artigo 927, do Código Civil brasileiro: Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

para a imposição das sanções previstas para aplicação em âmbito administrativo, podendo acompanhar os PAR.¹¹⁶⁹ Aliás, se a instituição constatar a omissão das autoridades competentes na responsabilização da pessoa jurídica, tais autoridades poderão responder pelo crime previsto no artigo 20, da Lei 12.846/2013.

Nas ações de responsabilização judicial, o rito a ser adotado é o da Lei 7.347/85, de acordo com o artigo 21, da Lei 12.846/2013. Por isso, são cabíveis todos os instrumentos para a solução consensual e preventiva, bem como para se obter a reparação dos atos lesivos praticados pelas pessoas jurídicas, por meio de acordos de ajustamento de conduta, podendo redundar em acordos de não persecução cível com as pessoas físicas, não se admitindo o *bis in idem*.¹¹⁷⁰

Aliás, o fato de a lei prever a responsabilidade objetiva facilita a atuação do Ministério Público nessa seara, devendo-se optar, prioritariamente pela atuação resolutiva. Atuação resolutiva que pode ser compensadora também para a pessoa jurídica, seja cooperando com as apurações, seja pela existência ou adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica¹¹⁷¹.

No âmbito criminal é possível a utilização de outros meios de colaboração da prova, como a colaboração premiada e o acordo de não persecução penal, inclusive, se afigura conveniente a celebração de acordos no âmbito cível e criminal de forma simultânea para que surtam efeitos recíprocos.

Eventuais elementos formativos coletados quando da realização de acordos de colaboração, poderão ser emprestados ou compartilhados para sua utilização posterior em eventual ação civil pública¹¹⁷², os quais deverão passar pelo crivo do contraditório e da ampla defesa.

¹¹⁶⁹ Processo Administrativo de responsabilização.

¹¹⁷⁰ Artigo 12, § 7º, da Lei 8.429/92.

¹¹⁷¹ Artigo 7º, da Lei 12.846/2012, incisos VII e VIII.

¹¹⁷² (Inq 2424 QO, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00055 EMENT VOL-02286-01 PP-00109 RTJ VOL-00205-02 PP-00638.

Há um extenso campo de resolubilidade¹¹⁷³, mas, em algumas situações, dependerá de trabalho conjunto entre o Ministério Público e o órgão público encarregado de avaliar e testar os mecanismos internos de integridade existentes ou a serem implantados. No âmbito da União, caberá ao Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União expedir orientações, normas e procedimentos complementares referentes à avaliação do programa de integridade.¹¹⁷⁴ Nos Estados e Municípios, a função poderá ser delegada, porém, o ideal é que se estabeleça tal função para órgãos de controle interno, adotando-se modelo similar ao da CGU. Sabe-se da grande dificuldade de instalação desses órgãos na grande maioria dos municípios brasileiros. Faz-se necessária a regulamentação da lei nos municípios, entretanto nota-se a falta de qualificação de pessoal para os procedimentos de sanção, leniência, bem como para a avaliação de eventuais mecanismos de integridade, falta de vontade política. Ademais, a grande maioria não dispõe sequer de recursos próprios para a implantação de mecanismos de integridade e *compliance* no próprio órgão municipal. Como se verá adiante, o Ministério Público poderá, em caráter cooperativo, desempenhar importante função para o desencadear a implantação dessas estruturas no segmento municipal.

O Ministério Público, em regra, não participa da celebração dos acordos de leniência¹¹⁷⁵, nem é legitimado para sua celebração. A competência é da CGU, a teor do § 10.º, do artigo 16, cujos requisitos estão previstos no artigo 16, § 1.º, da Lei 12.846/2013.¹¹⁷⁶

¹¹⁷³ Remete à qualidade, resolução; resolver determinados problemas impostos pela sociedade com a solução mais adequada.

¹¹⁷⁴ Artigo 42, § 4º, do Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015.

¹¹⁷⁵ No Brasil, a medida provisória nº 2.055 introduziu o acordo de leniência. Foi convertida na Lei nº 10.149/2000, que acrescentou os artigos 35-B 3 35-C à Lei 8.884/94. O acordo de delação premiada já era previsto na Lei 8.072/90 (artigo 8º, parágrafo único, Lei dos crimes hediondos); Lei 8.137/90 (artigo 16, da Lei dos crimes contra a ordem tributária); Lei 9.034/95 (artigo 6º, Lei do crime organizado); Lei 9.269/96 (artigo 159, do Código Penal); Lei nº 9.605/98 (artigo 14, Lei de crimes ambientais); Lei nº 9.613/98 (artigo 1º, § 5º, Lei de Lavagem de Capitais); Lei nº 9.807/99 (artigo 13, incisos I, II e III, e 15, da Lei de Proteção à Testemunha); Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013 (artigo 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 4º e parágrafos, 5º, 6º, 7º, Lei das Organizações Criminosas). O acordo deve resultar, conforme a redação do artigo 16, incisos I e II, da Lei 12.846/2013, na identificação dos demais envolvidos na infração e, quando couber, a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Ademais, existem requisitos a serem cumpridos, previstos no artigo 16, § 1º, incisos.

¹¹⁷⁶ “[...] seja a primeira a se manifestar sobre o interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito; cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo; admita sua participação no ilícito e; coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até o seu encerramento (Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 25.nov.2021).

A Medida Provisória n° 703, de 21 de dezembro de 2015, alterava o artigo 16, da Lei 12.846/2013 e previa que os acordos de leniência seriam celebrados pelos órgãos de controle interno da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isoladamente ou em conjunto com o Ministério Público ou com a Advocacia Pública. Porém, a Medida Provisória expirou sem a apreciação pelo Congresso Nacional em 24.05.2016, não havendo mais a obrigatoriedade de participação do Ministério Público nos acordos de leniência.

Sem embargo, os membros do Ministério Público, com atribuições na tutela do patrimônio público, devem ter acesso aos termos do acordo – ainda que sigilosos – visando à apuração de ilícitos simultaneamente ou em conjunto com os demais órgãos de controle da administração.¹¹⁷⁷ Atualmente, no âmbito federal, encontram-se vigentes perante a Controladoria-Geral da União, 35 acordos de leniência, por meio dos quais foram aplicadas sanções a 112 pessoas físicas ou jurídicas.¹¹⁷⁸

As pessoas jurídicas de direito público ou privado que dificultarem a atuação ministerial, quer no inquérito civil, quer na própria ação civil pública, sonogando informações, destruindo provas ou criando obstáculos ao exame de documentos ou à realização de perícias, poderá ser responsabilizada civilmente e forma objetiva.¹¹⁷⁹ Se a pessoa jurídica infratora for condenada em danos morais coletivos, os valores deverão ser revertidos em benefício do próprio Ministério Público.¹¹⁸⁰

Mesmo que não tenha ajuizado a ação civil pública, o Ministério Público atuará, obrigatoriamente, como fiscal da ordem jurídica¹¹⁸¹, sob pena de nulidade.¹¹⁸² O ente federativo legitimado, poderá habilitar-se como litisconsorte¹¹⁸³, quando a ação for proposta pelo Ministério Público. Neste aspecto, é recomendável que o trabalho conjunto se inicie na fase investigatória, pois o ente prejudicado, normalmente, possui acesso facilitado às provas documentais e técnicas necessárias para a otimizar a apuração dos fatos e de seus autores.

¹¹⁷⁷ Artigo 129, incisos VI e VIII, CF; artigo 26, inc. I, “c”, da Lei 8.625/93 e artigo 8º, inc. II, da Lei Complementar 75/93.

¹¹⁷⁸ Disponível em: <<https://portaltransparencia.gov.br/sancoes>>. Acesso em: 25.11.2021.

¹¹⁷⁹ Artigo 5º, inciso V, combinado com o artigo 19 da Lei 12.846/2013.

¹¹⁸⁰ Artigo 24 da Lei 12.846/2013.

¹¹⁸¹ Artigo 5º, par. 1º, da Lei 7.347/85 c/c artigo 178, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

¹¹⁸² Artigo 279, e §§, da Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

¹¹⁸³ Artigo 5º, § 2º, da Lei 7.347/85.

O artigo 21 da Lei 12.846/85, ao submeter o procedimento da ação de responsabilização objetiva da pessoa jurídica ao procedimento da Lei 7.347/85, permitiu que as técnicas processuais do processo coletivo fossem utilizadas no combate à corrupção¹¹⁸⁴, abrindo-se o diálogo de fontes entre o sistema anticorrupção e o microssistema processual coletivo.

Tanto o ente federativo prejudicado quanto o Ministério Público poderão ajuizar medidas cautelares, visando à indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado.¹¹⁸⁵ Lembrando que após a alteração promovida pela Lei 14.230/2021, para a concessão de medida judicial de indisponibilidade de bens não bastam fortes indícios de prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, o *fumus boni juris*, mas há de demonstrar a prova da dilapidação do patrimônio ou a sua iminência, o *periculum in mora*, nos termos da Lei 13.105, de 16 de março de 2015.

Como é possível o diálogo de fontes do microssistema processual coletivo¹¹⁸⁶, o Ministério Público poderá propor todas as espécies de ações e pedidos de tutela (de urgência, inibitória, remoção do ilícito), no sentido da efetiva proteção do patrimônio público, inclusive na omissão da própria autoridade administrativa, a fim de que possa lançar mão dos meios resolutivos ou ajuizar *sponte proprio* à ação civil pública.

Por força do artigo 83, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e do artigo 21, da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), aplicável à Lei 12.846/2003, nos termos do artigo 21, o Ministério Público poderá ajuizar todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela do patrimônio público. Nesse sentido, por exemplo, se a autoridade administrativa não tiver suspenso administrativamente os efeitos do ato objeto de investigação (art. 10, § 2.º, da Lei 12.846/2013) ou com a intervenção judicial, caberá ao Ministério Público ajuizar ação cautelar para suprir tal omissão, até o ingresso da ação civil pública ou tomar as medidas de

¹¹⁸⁴ A concessão de liminar, inaudita *altera pars*, nas tutelas de urgência (artigo 12 da Lei 7.347/85), a desnecessidade do recurso de apelação sujeitar-se ao efeito suspensivo do artigo 1012, do Código de Processo Civil (artigo 14 da Lei 7.347/85), a coisa julgada com efeito *erga omnes* (artigo 16 da Lei 7.347/85), isenção do adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer despesas, nem sujeito aos ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 18 da Lei 7.347/85), aplicação das disposições processuais constantes do Código de Defesa do Consumidor (art. 21 da Lei 7.347/85).

¹¹⁸⁵ Artigo 19, § 4º, da Lei 12.486/2013.

¹¹⁸⁶ Artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), artigo 21 da Lei de Ação Civil Pública, aplicável aos atos da Lei 12.846/2003, nos termos do artigo 21.

urgência, junto ou no curso desta ação, a fim de que a pessoa jurídica não continue a se beneficiar com os atos contrários à Administração Pública.

A Lei Anticorrupção se constitui instrumento legal que corrobora com o princípio anticorrupção, calcada em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, visando a desviar o foco apenas do plano estrito da punição, concentrando esforços no plano preventivo, trazendo as organizações públicas e privadas para o debate sobre o desafio de se alcançar o controle em relação à cosmovisão corrupta instalada e o esforço conjunto e incessante para o seu desmantelamento. Tendo já completado uma década, estruturou no Brasil um sistema de responsabilização judicial e administrativa voltado a empresas que desenvolvam atividades plasmadas pela corrupção. Ganhou notoriedade nacional na operação Lava Jato, levantando várias discussões.

O Ministério Público, legitimado para as ações cíveis e criminais visando a responsabilização no campo judicial, deve atuar não somente no aspecto repressivo/resolutivo, mas, avançar, exercendo as atribuições que a própria Constituição lhe confere no campo preventivo. Deve exercer sua relevante função fiscalizatória da administração pública cobrando para que políticas de integridade e *compliance* possam se instalar em todas as esferas da federação. Afinal, são mecanismos preventivos de mitigação de fraudes e corrupção, norteadas pela transparência, sem se olvidar de seu viés punitivo, mas que visa ao comprometimento do corpo de servidores para a boa gestão e governança, bem como com a intolerância com a corrupção.

Após o enfraquecimento da própria Ação de Improbidade Administrativa prevista na Lei 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei 14230/21, a ação civil pública rejuvenesce para continuar a desempenhar papel de destaque como instrumento essencial a ser utilizado pelo Ministério Público no combate à corrupção. Agora, com fundamento da Lei Anticorrupção Empresarial.

Os mecanismos previstos na Lei Anticorrupção, aliados à responsabilidade objetiva, superam com muita vantagem a Lei de Improbidade alterada, pois, prevê institutos com muito mais potencial de combate à corrupção, desencadeando uma salutar atuação multi-institucional e resolutiva a envolver o Ministério Público e os demais órgãos legitimados.

4 Disrupturas no combate à corrupção

O Brasil passa por uma situação muito similar àquela vivida pela Itália, nos anos 90, logo após a operação *Mani Pulite*, uma operação similar à operação Lava Jato no sentido qualitativo e quantitativo. Mais de cinco mil pessoas foram investigadas, entre eles estavam quatro ex-primeiros-ministros; uma dúzia de ministros de Estado; mais de 150 parlamentares (antigos ou com cargos na época); secretários de partidos; membros de governos regionais e municipais; empresários; funcionários de empresas públicas; juízes. Há identidade entre a qualificação das pessoas envolvidas, origem e destino dos recursos desviados com o mesmo modo de agir, tudo muito parecido, até mesmo no resultado; isso porque na Itália já se experimentam as consequências do esvaziamento dos poderes de investigação de crimes e ilícitos de corrupção, fenômeno que vem ocorrendo de forma vertiginosa no Brasil.

A operação *Mani Pulite* foi abortada depois de pouco mais de dois anos em virtude de uma forte reação do sistema político em um quadro de corrupção sistematizada. A partir de 1994 e durante os quinze anos seguintes, esse sistema conseguiu, com sucesso, frear a justiça italiana: leis foram abrandadas, prazos de prescrição foram diminuídos, penas para os crimes de corrupção, lavagem de capitais e colarinho branco foram diminuídas ou eliminadas, dificultando-se a punição desses crimes. Qual foram os efeitos? O futuro da Itália já foi concretizado: entre os países desenvolvidos, detém os maiores índices de corrupção, qualquer que seja a medida a ser utilizada e o pior desempenho econômico, estando longe dos demais países do mesmo patamar, tanto nos índices econômicos quanto nos de Estado de Direito (*rule of law*). Isso passa a se dar a partir do momento em que as reformas legislativas permitiram a continuidade da corrupção, impondo um grande descrédito para a justiça daquele país.¹¹⁸⁷

Não se pode ignorar estudo comparativo entre países da União Europeia, em que se constata alguns resultados envolvendo a Itália e os fatores totais de sua produtividade no período pós Operação *Mani Pulite*. Em uma comparação entre a Itália, Alemanha, França e Estados Unidos, países que caminhavam juntos, de 1985 a 2018, a produtividade da Itália para de crescer em 1995 e passa a cair a partir de 2001. No mesmo período, a produtividade total dos

¹¹⁸⁷ PINOTTI, Maria Cristina. Corrupção e bem-estar da população (prefácio). SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro; ARAS, Vladimir. In: Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador: Podivm, 2020, p. 12.

fatores (PTF) cresceu mais de 23 % nos Estados Unidos, 21% na Alemanha, 19% a mais na França. A produtividade da economia italiana entre 1998 e 2016 caiu 17% com relação à alemã e 11% com relação à francesa. O indicador de *rule of law* demonstra que as reações do sistema italiano às investigações e processo decorrentes da operação *Mani Pulite*, abrandando leis contra a corrupção e lavagem de dinheiro e a forte campanha difamatória contra o Judiciário daquele país, explica a queda de produtividade e qualidade de governança, o que prejudica o crescimento e o desenvolvimento econômico.¹¹⁸⁸

Noutro aspecto, as maiores empresas italianas, geralmente ligadas a setores mais regulados têm empregado mais de 30% de mão de obra de pessoas ligadas à política. Mesmo que apresentem maior longevidade no mercado e empreguem maior número de pessoas, são menos produtivas e seu desempenho, na média, é pior, com crescimento e produtividade menores. Também se constatou que as empresas italianas selecionam, promovem e recompensam pessoas com base na lealdade, mas não no mérito.¹¹⁸⁹ Atualmente a Itália ostenta a posição nº 41 no ranking da *Corruption Perceptions Index/2022.*, com *score* de 56, mantendo sua pontuação se comparado com a edição anterior, porém, melhorando a sua posição anterior, quando ficou na posição 52.¹¹⁹⁰

De início, na *Mani Pulite*, por volta do ano de 1993, o índice de absolvição era de 4%; em 1999, 15% eram absolvidas nas investigações preliminares e em fevereiro, os inocentados ou absolvidos em tribunais eram pouco mais de 20%; em julho de 2002, mais de 40% foram absolvidos.¹¹⁹¹

Antes mesmo que ocorressem as alterações legislativas, a postura da opinião pública em relação às investigações mudou: de incondicional apoio aos magistrados passou para um senso difuso de indiferença e desilusão até chegar a muita hostilidade por uma grande parte da população, pois à medida que as investigações emergiam, emergia também a corrupção de rua, a

¹¹⁸⁸ PINOTTI, Maria Cristina. *Lava Jato, Mani Pulite and the Role of Institutions*. In: SPILIMBERGO, Antonio; SRINIVASAN, Krishna. *Brazil: boom, bust, and the road to recovery*. Washington DC: International Monetary Fund, 2018.

¹¹⁸⁹ Id, Ib.

¹¹⁹⁰ *Transparency International. Corruption Perceptions Index/2022*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/em/cpi/2022>>. Disponível em 03.06.2023. *Transparency International. Corruption Perceptions Index/2021*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/cpi/2020>>. Acesso em 18.02.2022.

¹¹⁹¹ COLOMBO, Gherardo. Corrupção e responsabilidade. (Org.) PINOTTI, MARIA Cristina. (In) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 90.

pety corruption, pessoas com as quais era fácil de se identificar. Parecia que os magistrados queriam estar de olho no que a população, com franca tendência para a corrupção, fazia. O povo parecia identificar-se com os atos de corrupção desvendados: “na traição da *Mani Pulite* não faltou nem o povo”¹¹⁹², o que não é absurdo tendo em vista um cenário de corrupção endêmica.

A partir de 1994 e nos quinze anos que se seguiram, houve uma reação do sistema político italiano que freou as ações da justiça.¹¹⁹³ O primeiro ato foi a aprovação do decreto-lei nº 440/1994, em uma tentativa de despenalizar o financiamento ilícito de campanhas. Foi abortada, entretanto, deixou um recado claro de que os poderes do Estado não estavam unidos na confrontação de crimes de corrupção, mas assumiram um viés de neutralizar as ações energéticas da magistratura italiana. Essa discordância aliada à percepção de uma menor probabilidade de vir a ser descoberto contribuiu para a forte queda de pessoas investigadas dispostas a colaborar.¹¹⁹⁴

Houve modificações no processo penal italiano, diminuindo a eficácia das cautelares; restrições sobre depoimentos colhidos na fase de investigações preliminares, eliminando as provas obtidas anteriormente (o acusado coligado não seria obrigado a responder durante o debate instrutório). Houve a declaração de inconstitucionalidade que gerou a modificação do artigo 111, da Constituição italiana, o que incentivou a todos os que haviam realizado colaboração premiada a permanecer em silêncio, em processos em que houve absolvição maciça.; tentativa de se anular o valor das provas obtidas por meio de cartas rogatórias internacionais se essas não contivessem declaração de conformidade com os originais dos atos transmitidos.¹¹⁹⁵

Na esfera do direito penal, houve a modificação de crimes que permitiam a abertura de investigações de que pudessem levar à descoberta de casos de corrupção, redefinindo-se a

¹¹⁹² *Da Mani Pulite a Mani sbiadite: Lónesta è ancora um protocollo – I corsi e i ricorsi storici dopo il nuovo arresto di Mario Chiesa. Corriere della sera: chonache. Disponível em: <https://www.corriere.it/cronache/12_febbraio_15/manipulite-da-mani-pulite-a-mani-sbiadite-onesta-ancora-un-protocollo-luigi-ferrarella_cac9b4f4-5809-11e1-8cd8-b2fbc2e45f9f.shtml>. Acesso em: 18.02.2022. “Anzi, a «tradire» Mani pulite non è mancato pure «il popolo» di Mani pulite: quello che plaudiva alle manette finché scattavano solo ai polsi dei «potenti» distanti dai cittadini comuni, ma presto ritirò la delega ai magistrati, sino a farli di colpo sentire «lavoratori socialmente inutili», non appena cominciarono a bussare ai commercialisti dietro cui stavano gli evasori fiscali, ai medici truffatori della sanità pubblica, ai giudici venduti, ai colonnelli pagati dalle famiglie per esonerare i figli dal militare, ai vigili urbani prezzolati nei mercati, agli ispettori dell’Inps per le pensioni d’invalidità. Al punto da far davvero somigliare Mani pulite alla protagonista, mezzo secolo prima, di un racconto di Joseph Roth: «Nessuno aveva desiderato che restasse in vita e perciò era morta».”*

¹¹⁹³ DAVIGO, Piercamillo. Itália: um país resignado? (Org.) PINOTTI, Maria Cristina. (In) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 118.

¹¹⁹⁴ DAVIGO, Piercamillo; MANNOZZI, Grazia. *La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale*. Roma: Laterza, 2007, p. 149-150.

¹¹⁹⁵ Id., Ib.

tipificação do crime de abuso de ofício, reduzindo drasticamente os casos de aplicação da ação penal desse tipo de delito; as empresas passaram a poder escolher o local onde iriam operar de acordo com o ordenamento que lhes fosse mais favorável (paraísos bancários, cambial, fiscal), tornando as autoridades judiciárias impotentes, pois, não se poderia fazer pedidos de assistência jurídica internacional, recuperação de ativos, etc.; os crimes tributários foram modificados em 2000, fazendo com que crimes relacionados e caixa dois só incidisse dentro de certo limite, ou seja, foram despenalizadas tais condutas até determinado valor, dentro do qual eram considerados sob a ótica do princípio da insignificância. A alteração mais devastadora foi o corte pela metade dos prazos de prescrição, extinguindo-se prematuramente a punibilidade dos crimes de corrupção.¹¹⁹⁶

As profundas e contínuas alterações legislativas claramente voltadas a favorecer a impunidade, impedindo investigações e condenações chamaram a atenção de organismos internacionais. Alterações realizadas, não para o futuro, mas para incidir justamente nos processos em curso.

Em conjunto, muitas ações foram deflagradas para apurar as condutas dos magistrados do Ministério Público italiano que participaram da operação. Tanto por parte da Inspeção Geral do Ministério da Justiça quanto procedimentos disciplinares e denúncias criminais pelo crime de atentado aos órgãos constitucionais, além de atividades caluniosas, usando pessoas ligadas à polícia.¹¹⁹⁷

4.1 Disrupturas no combate à corrupção no Brasil

Fenômeno semelhante se vive no Brasil, onde algumas dessas alterações da legislação italiana serviram de inspiração para uma reforma negativa, exacerbada, acelerada, mais estruturada, organizada e concatenada do que os italianos tiveram a capacidade de fazer. Lá também houve um movimento de ocultação de investigações sobre poderosos, invocando que qualquer manifestação, mesmo escrita, por parte dos investigadores, significaria grave violação

¹¹⁹⁶ DAVIGO, Piercamillo. Itália: um país resignado? (Org.) PINOTTI, MARIA Cristina. (In) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 118-125.

¹¹⁹⁷ *Ib.*, p. 125.

ao sigilo de justiça que, em regra, não existia na fase instrutória na Itália. Ou seja, o princípio da publicidade seria sempre uma grave violação ao sigilo quando se tratasse de ato de corrupção: ninguém deve saber. Maquiavel já manifestava que as alterações constantes de leis restritivas são geradas pela corrupção dos costumes, impedindo a proteção das liberdades e do projeto republicano.

Em uma altura em que se deveria refletir sobre reformas institucionais com incentivos e restrições a moldar os comportamentos humanos, parte-se para reformas que explicam tanto a falta de dinamismo da economia quanto o grau de corrupção persistente. Na Itália também se afirmava que a corrupção era um lubrificante para a economia e que as investigações prejudicavam as empresas: a mesma cantinela em voga no Brasil.

Levando-se em conta a teoria da agência, os principais – agentes políticos - deveriam sempre agir de acordo com princípios e valores constitucionais e dispostos a responsabilizar agentes públicos e privados corruptos. Reformas institucionais deveriam ser capazes de alterar a realidade das coisas, evitando-se a perda da agência e evoluindo para sistemas melhores.¹¹⁹⁸ Entretanto, racionalmente os agentes políticos são motivados a reformas institucionais que nem sempre se identificam com o bem comum. Identificam vantagens em sobrelevar o interesse de um grupo em detrimento do interesse coletivo, “os custos individuais de se engajar em comportamentos baseados em princípios superam os benefícios individuais”.¹¹⁹⁹

Em um pensamento casuístico, diante do quadro que se revelou no Brasil, seria de se pensar no recrudescimento do direito sancionador penal e não penal, tendente à sua maior efetividade. Mais efetivo, em especial, em relação aos crimes de *white collar* e condutas de improbidade, tanto no que se refere à resolubilidade, formas alternativas ou adequadas de solução dos casos ligados à corrupção, como também no aspecto repressivo. Boas leis forjam bons cidadãos por justamente estabelecer limites, direitos e deveres apropriados, devendo estabelecer métodos pelos quais se revigora a virtude e os valores presentes na Constituição.

¹¹⁹⁸ SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, N. 5, 2015, p. 16.

¹¹⁹⁹ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p.181.

Entretanto, nesse nicho de criminalidade há uma tendência de advogar-se até mesmo o abolicionismo, o que é irônico, pois, nesse ambiente é que as sanções devem ser mais duras, afinal, os agentes públicos têm o dever hipertrofiado de probidade e honestidade com a coisa pública, merecendo um tratamento isonômico, mas proporcional à posição que ocupam, desafiando novos estândares de prova e julgamento.

A institucionalização da corrupção exige esquemas sofisticados de lavagem de dinheiro em paraísos fiscais, recrutando-se uma rede de intermediários, a exemplo do uso de *offshore* (empresa ou conta aberta em territórios de menor tributação), empresas de fachada e outros estratagemas, valores não contabilizados nas empresas, tudo planejado para dificultar ao máximo o rastreamento do dinheiro e a identificação dos autores e partícipes do ilícito.

No entanto, a legislação brasileira se revela permissiva, incentivando a impunidade e prejudicando a prevenção geral positiva: os efeitos que a punição ou impunidade desses crimes e ilícitos surte em relação à coletividade. O efeito intimidativo passaria a ter um potencial de evitação, ou seja, aquela pessoa se sentiria inibida, não praticando a conduta, pelo exemplo, isto quando a punição é efetiva. A certeza da efetiva punição traz a percepção de que toda e qualquer conduta corrupta também será punida.

O parlamento que deve produzir leis mais eficientes e que possibilitem a descoberta de práticas ilícitas no trato do patrimônio público. É o poder legislativo em ato idealiza qual é o sistema anticorrupção a viger no país. Em sentido estrito, refere-se tanto a técnicas de investigação quanto à possibilidade de coleta e análise de provas pouco convencionais, provas indiretas, indícios, compatíveis e proporcionais à comprovação dos ilícitos que se quer apurar. Por óbvio que não se pode exigir o mesmo tratamento no campo do direito probatório entre a apuração de crimes de rua – roubo, furto, homicídio – e crimes de escritório, onde os corruptos são dotados de uma alta gama de expertise e incontáveis formas de agir para escamotear tanto as condutas quanto o caminho do dinheiro, o *path money*. Neste caso não se pode depender de técnicas de investigação cunhadas na década de 40, quando o código de processo penal brasileiro veio à lume.

Nesse tipo de criminalidade sofisticada há de se adotar novos métodos de investigação, admissão, apreciação de provas e estândares de julgamento, ainda mais quando se trata de comprovar a corrupção nos altos escalões da política e da economia, interseções entre o público e o privado. Nenhum agente público que pratique corrupção pretende deixar rastros claros. Nos casos de corrupção política não se passa recibo. São casos em que as provas indiretas são

essenciais, devendo os juízes manejarem as provas indiciárias naturalmente, de forma conjunta com o conjunto probatório.¹²⁰⁰ O Tribunal Europeu de Direitos Humanos já reconheceu a validade da prova indiciária para produzir convicção como critério de prova para além da dúvida razoável nos *cases* Irlanda vs. Gran Bretanha, em 1978; Salman vs. Turquia, de 27.06.2000; Tamlin vs. Turquia, de 10.04.2000 e Tashin vs Turquia, de 08.04.2004.¹²⁰¹

No Brasil, o Ministério Público tem potencial para ser um dos propulsores da discussão quanto ao uso e aceitação desse *standard* de prova.

São ilícitos praticados a quatro paredes, portas fechadas, incidindo um duplo jogo de interesses: corruptor e corrompido não querem ser descobertos, ninguém está disposto a violar a *omertà* e as vítimas – a coletividade – não saem às ruas para protestar. O detalhamento dos fatos com alguma viabilidade probatória, só chega ao Ministério Público e à polícia judiciária quando há desentendimento, falta de pagamento de compromissos assumidos ou por alguma via transversa.¹²⁰²

Sem nenhum viés ideológico e, claro, respeitadas as opiniões divergentes, não há dúvida de que na operação Lava Jato se revelaram várias ligações corruptas entre empresários, políticos e doleiros que em uma relação de confiança remetiam valores para o exterior sem deixar vestígios. O simples fato de os acordos de leniência celebrados, bem como os acordos de não persecução criminal preverem a devolução de milhões de reais aos cofres públicos da União já comprova a ocorrência dessas remessas e a lavagem de capitais. Jamais se chegaria sequer ao início de qualquer investigação com base nas obsoletas regras dos anos 40. As convenções internacionais

¹²⁰⁰ O Tribunal Constitucional espanhol, desde 2002, vem estabelecendo critérios para o uso de provas indiciárias, seja na investigação, seja em juízo em casos de branqueamento de capitais, narcotráfico e de corrupção sem que signifique uma violação ao princípio da presunção de não culpabilidade¹²⁰⁰ Especificamente em relação ao tema, aquela Corte elencou alguns critérios: i. pluralidade de indícios (fatos base) – revestidos de potencial incriminatório, ou seja, devem estar suficientemente provados; ii. confirmados por provas diretas; iii. interrelação entre esses; iv. univocidade incriminatória; v. relação precisa e direta com o fato, consequenciais segundo a regra da lógica, da experiência e do critério humano (SSTC 300/2005, de 21 de novembro, FJ 3; 111/2008, de 22 de setembro, FJ 3; e 70/2010, de 18 de outubro, FJ 3); O Supremo Tribunal de Justiça português reconheceu no processo n° 420/06.7GAPVZ.P1.S2, 3.ª Seção, Relator Pires de Graça, julgado 22/01/2013 por unanimidade que o indício apresenta-se com grande importância no processo penal porque nem sempre se tem ao alcance a prova direta, sendo necessário partir de determinados fatos para inferir outros (Dallagnol, Deltan Martinazzo. As lógicas das provas no processo: Prova direta, indícios e presunções. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 294);

¹²⁰¹ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva. Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 297.

¹²⁰² Id., Ib.

anticorrupção, entre elas a Convenção de Palermo, incentivam o uso de técnicas mais modernas de apuração desses delitos como, por exemplo, a utilização de colaboração premiada, que é usada em vários lugares do mundo e surtiu muito efeito no início daquela operação que depois foi esvaziada.

No sistema atual ou em qualquer outro, tem-se em mente, em um primeiro plano, a necessidade defensiva dos réus. Quando as provas são eloquentes, deve-se recorrer a estratégias defensivas mais contundentes do que a simples negativa.

A legislação brasileira permite acordos que extinguem a punibilidade sem julgamento de mérito: a transação penal¹²⁰³, suspensão condicional do processo¹²⁰⁴, acordos de não persecução nos âmbitos cível e criminal.¹²⁰⁵ Essas técnicas negociais evitam a discussão do caso, evitam o processo, evitam uma sentença condenatória. Alcançam aproximadamente 95% dos crimes previstos na legislação penal brasileira e quase todos os crimes considerados de colarinho branco – sonegação fiscal, corrupção em geral, lavagem de dinheiro -, mais as condutas de improbidade administrativa previstas na Lei 8.429/92.

Os acordos são salutares e viabilizam uma atuação de modelo resolutivo, mas ressalte-se: não podem ser banalizados quando se trate de crimes que causem grande repercussão, enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário de valores expressivos; do mesmo modo, o acordo de não persecução cível.

De forma gradativa e residual, se o investigado não conseguir celebrar algum dos acordos, a estratégia defensiva se dá com o ataque frontal à prova para demonstrar a fragilidade, insuficiência ou nulidade.

Entretanto, se a prova for robusta e não levar o julgador ao convencimento de que paira dúvida, não havendo como realizar ataque frontal à prova, a estratégia é a de ataques laterais: nulidades, prescrição e incompetência. Acrescente-se a isso que, na atualidade brasileira, em crimes desse gênero, o julgador deve agir de forma precavida, a mais branda possível, com muito cuidado. Se fundamentar de forma concisa, a decisão pode ser considerada não fundamentada, se fundamentar demais, o julgador pode ser considerado parcial por excesso de linguagem. Se atuar

¹²⁰³ Penas máximas de dois anos.

¹²⁰⁴ Penas mínimas iguais ou inferiores a um ano.

¹²⁰⁵ Penas mínimas inferiores a quatro anos.

de modo mais incisivo na busca da verdade relativa e objetiva, da mesma forma, pode-se anular o processo todo.¹²⁰⁶

Adotam-se verdadeiras fórmulas matemáticas em crimes de corrupção e colarinho branco como argumentos de defesa indireta. A primeira envolve a conjugação de penas mínimas brandas + prescrição retroativa¹²⁰⁷ e poucos marcos interruptivos + generosa sistemática recursal = prescrição. As penas mínimas é que importam, as penas máximas não são aplicadas jamais, tudo para que a prescrição seja facilmente alcançada, como nos estudos de casos apresentados neste trabalho. Segunda fórmula: muitas regras de competência + generosa sistemática recursal + ampla discricionariedade = nulidade. São fórmulas a serem utilizadas tanto nos processos criminais quanto nos processos de improbidade administrativa.¹²⁰⁸

Interessante pontuar que, na Itália, no ocaso da operação *Mani Pulite*, no período pós operação, a grande discussão se deu em torno da competência, em que se deu um número expressivo de anulações, em sentido idêntico ao que tem ocorrido no Brasil, onde tem gerado a prescrição. De fato: a Lava Jato e Mãos Limpas se olham no espelho.¹²⁰⁹ E a experiência italiana serviu de lição para o lado mais obscuro do poder no Brasil.

Neste eito, seria cabível, no caso de uma reforma legislativa anticorrupção, que se consignasse de forma expressa, não somente o endurecimento de penas e criação de novos tipos penais, pois o recrudescimento da pena em si não é capaz de, isoladamente, de reduzir a ocorrência desse crime, mas, uma sanção proporcional que efetivamente seja aplicada. Afinal, um dos maiores freios aos delitos não é a crueldade das penas, mas a sua infalibilidade. A certeza

¹²⁰⁶ TRF3 vê suspeição de juiz a anula atos de processos contra Giroto. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/trf3-ve-suspeicao-de-juiz-e-anula-atos-de-processos-contragiroto>>. Acesso em: 20.12.2021. Segundo o relator de um *Habeas Corpus*, em relação às informações prestadas em *habeas corpus*, reconhece-se um empenho do magistrado, maior do que usualmente se observa, em defender o seu ponto de vista e a correção de suas decisões, prestando informações em dezenas de páginas, a revelar possivelmente estado de espírito excessivamente apegado às convicções iniciais formadas e pouco permeável ao contraditório”, escreveu [...] cita que, em uma das audiências, Teixeira fez mais de 40 perguntas, após a Procuradoria não apresentar perguntas a uma das testemunhas. “O juiz esforça-se em colher elementos confirmatórios das fraudes, tomando a si o papel que caberia ao Ministério Público. Assim se verificou também nos outros depoimentos em que o magistrado assume o protagonismo das oitivas”, pontuou.

¹²⁰⁷ Instituto genuinamente brasileiro.

¹²⁰⁸ GUIMARÃES, Rodrigo Chemin. Retrocessos no combate à corrupção. In: Evento FECC de 08.12.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S7s7CtFxmVM&ab_channel=C%C3%A2maradosDeputados>. Acesso em: 21.12.2021.

¹²⁰⁹ GUIMARÃES, Rodrigo Chemin. Mãos limpas e lava jato: a corrupção se olha no espelho. Porto Alegre: CDG, 2017.

de um castigo proporcional sempre causará mais repercussão do que a ameaça de uma pena grave que se uma à impunidade.¹²¹⁰

A legislação penal brasileira padece de uma grave falha, em particular, na teoria da pena, a qual obriga o julgador a cominar a pena-base no mínimo legal, o que faz com que as penas aplicadas se aproximem do mínimo e não do máximo, levando à prescrição da pena aplicada concretamente. Poder-se-ia seguir o modelo previsto no artigo 374º-A, do Código penal português que preceitua a elevação dos limites mínimo e máximo das penas previstas para os crimes de recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva e ativa, em situações de valor elevado, quando terá agravamento de um quarto e de valor consideravelmente elevado, quando terá agravamento de um terço.¹²¹¹ Outrossim, o artigo 374º-B, do Código penal português prevê mecanismo extremamente salutar em casos de corrupção, uma forma de dispensação ou atenuação de pena.¹²¹²

Se nenhuma das estratégias mencionadas acima for bem-sucedida, resta a colaboração premiada nos casos criminais, rompendo a *omertà*. Durante operação Lava Jato existiam condições ideais que conduziram ao seu uso mais frequente: a Lei 12.234/2010, acabou com a prescrição retroativa na fase de investigação; Lei 12.850/2013, regulamentou a colaboração premiada; o Supremo Tribunal Federal decidiu pela possibilidade de execução da pena após a condenação em segundo grau de jurisdição. As duas leis mencionadas acima foram colocadas à

¹²¹⁰ BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. Trad. J Cretella Jr. E Agnes Cretella. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.87.

¹²¹¹ Portugal. Código penal português. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=109&ficha=401&pagina=&nversao=&so_miolo=>>. Acesso em: 31.01.2022. Artigo 374-A. 1 - Se a vantagem referida nos artigos 372.º a 374.º for de valor elevado, o agente é punido com a pena aplicável ao crime respectivo agravada em um quarto nos seus limites mínimo e máximo. 2 - Se a vantagem referida nos artigos 372.º a 374.º for de valor consideravelmente elevado, o agente é punido com a pena aplicável ao crime respectivo agravada em um terço nos seus limites mínimo e máximo. 3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, é correspondentemente aplicável o disposto nas alíneas a) e b) do artigo 202.º 4 - Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, quando o agente actue nos termos do artigo 12.º é punido com a pena aplicável ao crime respectivo agravada em um terço nos seus limites mínimo e máximo.

¹²¹² Ib. artigo 374º-B. 1 - O agente pode ser dispensado de pena sempre que: a) Tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do ato e sempre antes da instauração de procedimento criminal, desde que voluntariamente restitua a vantagem ou, tratando-se de coisa ou animal fungíveis, o seu valor; ou b) Antes da prática do facto, voluntariamente repudiar o oferecimento ou a promessa que aceitara, ou restituir a vantagem, ou, tratando-se de coisa ou animal fungíveis, o seu valor; ou c) Antes da prática do facto, retirar a promessa ou recusar o oferecimento da vantagem ou solicitar a sua restituição. 2 - A pena é especialmente atenuada se o agente: a) Até ao encerramento da audiência de julgamento em primeira instância, auxiliar concretamente na obtenção ou produção das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis; ou b) Tiver praticado o acto a solicitação do funcionário, directamente ou por interposta pessoa.

prova em 2014 e retiraram um dos elementos mais potentes de ataque lateral representado pela prescrição. A possibilidade de execução de pena após a condenação em segunda instância fez com que pela primeira vez na história do Brasil, as penas de caráter criminal fossem mais efetivas para crimes de corrupção. Quando os ataques laterais não surtem mais efeitos, a estratégia defensiva é celebrar o acordo de colaboração premiada.

Mesmo os críticos da operação Lava Jato, a mais fulgurante, devem admitir que esse ‘ponto fora da curva’, no seu apogeu, levou poderosos às barras dos tribunais fazendo com que o povo brasileiro adquirisse maior confiança nas instituições e na própria justiça. Todavia, durou pouco. O seu ocaso também foi marcado por alegações de punitivismo exacerbado e atuações parciais, o que teria causado a reação da classe política e, até mesmo, dos tribunais superiores.

A verdade é que, a partir de 2017 se inicia o esvaziamento das condições que levaram ao sucesso inicial da operação, com efeitos colaterais a se expandir para todos os casos de combate à corrupção capitaneados, no mais das vezes, pelo Ministério Público.

Pode-se enumerar uma sucessão de eventos que geraram disrupturas:

Quadro 7 - Disrupturas no combate à corrupção

Data	Evento	Efeito
2017	Indulto natalino sob n.º 9.246/2017	80% de comutação da pena, englobando os crimes de corrupção ativa e passiva, peculato, concussão, tráfico de influência, crimes praticados contra o sistema financeiro nacional, Lei de Licitações e crimes de Lavagem de Dinheiro ¹²¹³
2018	Julho/2018: decisão do Supremo Tribunal determinando	arquivamento de investigações da Odebrecht por “demora” de mais de ano
	Outubro/2018: projeto de Lei 10.887/2018, visando a flexibilizar o rigor da Lei de Improbidade Administrativa, que se concretizou na Lei 14.230/2021	Esvazia o principal instrumento de responsabilização não penal, dotado de um relevante potencial para o combate a corrupção
2019	Março: decisão do Supremo Tribunal Federal	Deslocamento de competência para que a justiça eleitoral passe ao processo e julgamento de crimes relacionados ao caixa II de campanhas eleitorais ¹²¹⁴ ;

¹²¹³ Alvo da ADI 5.874, ajuizada pela PGR Raquel Dodge: Liminar prolatada pela Ministra Cármen Lúcia, então Presidente do STF, suspendeu trechos do Decreto por entender que “Indulto não é prêmio ao criminoso nem tolerância ao crime. Nem pode ser ato de benemerência ou complacência com o delito, mas perdão ao que, tendo-o praticado e por ele respondido em parte, pode voltar a reconciliar-se com a ordem jurídica posta”. A norma fere a Constituição Federal ao prever a possibilidade de exonerar o acusado de penas patrimoniais e não apenas das relativas à prisão, além de permitir a paralisação de processos e recursos em andamento”. Por 7 votos a 4, o Plenário do STF, na sessão de em 09 de maio de 2019, julgou improcedente a ADI 5.874. (disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410684>>. Acesso em: 02 set.2022).

¹²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Inquérito 4.435/DF. Relator Min. Marco Aurélio, j. 13.03.2019. Em pedido feito em questão de ordem, realizado pelo Deputado Federal Pedro Paulo e o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, o Supremo Tribunal Federal por meio de seu plenário, por 6 x 5, decidiu que a

		90% das condenações anuladas ou dos processos que sofreram atrasos na operação tiveram como causa a transferência dos casos de corrupção para a Justiça Eleitoral ¹²¹⁵
	Maio	Congresso Nacional retira o COAF do Ministério da Justiça (atualmente retornou)
	Junho: “Vaza Jato”	Divulgação pela mídia <i>Intercept</i> , de pseudo diálogos que teriam sido travados entre o juiz federal e os procuradores que trabalhavam na força-tarefa da operação Lava Jato
	Julho: decisão monocrática do STF, Min. Toffoli	Determina a suspensão de todas as investigações que tinham origem no COAF
	Agosto: Decisão monocrática do STF, Min. Alexandre de Moraes	Determina o afastamento de auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil
	Agosto: aprovada pela Congresso Nacional, na calada da noite de uma versão desfigurada e drasticamente alterada das “Dez medidas contra a corrupção”	Aprovação da lei de abuso de autoridade permeada de tipos penais de fórmula aberta, como retaliação à atuação do Ministério Público e Judiciário em expressivos casos de corrupção
	Outubro: decisão do STF	Cria uma interpretação surpresa do CPP relativa à ordem de apresentação de alegações finais com efeitos retroativos, anulando processos da Operação Lava Jato
	Novembro: decisão do STF	Exige o esgotamento de todos os recursos para iniciar o cumprimento de pena o que foi crucial para o desmantelamento do combate à corrupção no Brasil
2020	Decisão do STF	Proibiu a Polícia Federal de fazer buscas no gabinete do Senador José Serra e uma semana depois determinou a suspensão das investigações
2021	Fevereiro: deliberação do Procurador-Geral da República	Dissolveu a força-tarefa da operação Lava Jato e passou as investigações para o GAECO do MPF o que a esvaziou por completo
	Fevereiro: decisão do presidente do STJ	Inquérito de ofício para investigar os Procuradores da República que trabalharam na operação Lava Jato (inicialmente suspenso por ordem da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, posteriormente

competência para o processo e julgamento do caso é da Justiça Eleitoral. A investigação tem como base delações de ex-executivos da Odebrecht que alegaram que Pedro Paulo teria recebido 3 milhões para campanha em 2010 e 2014. Eduardo Paes teria auxiliado na intermediação. Ocorre que a partir dessa decisão, todos os demais réus que já respondiam a processos em fase adiantada, passaram a peticionar e oferecer recursos visando a remessa dos processos para a justiça eleitoral, bastando alegar que os valores amealhados eram destinados a caixa II eleitoral. Assim, os atos decisórios foram anulados, fazendo que retornassem ao início, após o seu recebimento pela justiça eleitoral, levando muitos deles à prescrição. Ora, os crimes de corrupção ocorreram independentemente do destino dos recursos, pois poderiam ser encaminhados tanto para as empresas envolvidas em corrupção quanto para caixa dois eleitoral quanto para enriquecimento ilícito. Outro caso seria a identificação de que as empresas estariam encaminhando esses recursos para as campanhas eleitorais, o que seria processado e julgado pela justiça especializada. A Constituição estabelece tanto a competência da Justiça Federal brasileira em seu artigo 109, quanto da Justiça Eleitoral (artigo 121) a ser estabelecida em lei complementar, estando imunes às regras de conexão e continência estabelecidas na lei ordinária (código de processo penal). Ademais, concorda-se que a Justiça Federal não possui estrutura para enfrentar o processo e julgamento de crimes comuns. A jurisdição criminal exige independência material e formal, bem como imparcialidade, atributos que estariam ausentes em juízes que exercem a advocacia e judicatura concomitantemente.

¹²¹⁵ 7 retrocessos no combate à corrupção nos últimos 4 anos. MOURA, Isabella Mayer de. *Gazeta do Povo*. Publicada em 06.01.2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/combate-a-corrupcao-retrocessos-desde-2019/> 2023

	arquivado pelo próprio Presidente do STJ em 08.02.2022) ¹²¹⁶
Abril: decisão do STF	Anulação dos processos contra o Lula em uma rediscussão sobre competência, mesmo que nos quatro anos anteriores esse tema já tivesse sido visitado, revisitado e decidido várias vezes pelo próprio STF que sempre considerou competente a 13. ^a Vara Criminal da Justiça Federal de Curitiba/PR
Abril: Congresso Nacional derruba veto presidencial à regra de gravação ambiental	Vítimas de crimes não podem mais gravar as ações criminosas que sofreram e utilizar como prova contra o autor de delito ¹²¹⁷
Abril: o projeto de lei do código de processo penal volta a tramitar na câmara	Insere o tema da limitação do poder investigatório do Ministério Público
PEC n.º 5	Altera a composição do CNMP para permitir maior ingerência política
Agosto: andamento na ADI da COBRAPOL contra o poder de investigação do Ministério Público	Ministro Gilmar Mendes ¹²¹⁸ pede vista de ADI da COBRAPOL que discute o poder de investigação pelo Ministério Público ¹²¹⁹
Setembro: Lei 14230	Esvazia a Lei de Improbidade Administrativa
Dezembro: decisão STJ	Anula os processos contra Antonio Palocci por vício de competência
Dezembro: decisão do Tribunal Regional Federal da 1. ^a Região	Anulação dos processos contra o ex-deputado Eduardo Cunha
Decisão do STF	Anulação de processos contra Sérgio Cabral. ¹²²⁰

Fonte: elaboração própria (2023), com base em GUIMARÃES (2021), MOURA (2023)

¹²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Inquérito n.º 1460- DF. Min. Humberto Martins (Presidente), j. em 08.02.2022. Extrai-se da decisão de arquivamento: “Das informações prestadas pelas autoridades estatais não se verifica a existência de indícios suficientes de autoria e de materialidade de eventuais crimes, o que induz à convicção de que o arquivamento do presente inquérito é medida que se impõe. Não obstante as notícias da imprensa veiculando fatos que em tese poderiam configurar crimes, não se apurou qualquer indício de conduta delitativa que eventualmente pudesse ter sido praticado pelos agentes públicos que constam como autores nas notícias divulgadas nacionalmente. Ante o exposto, considerando que não há elementos indiciários mínimos para o prosseguimento do presente Inquérito, instaurado por meio da Portaria STJ/GP n.58, de 19/2/2021, e diante do esgotamento de medidas adotáveis para produção de prova, determino o arquivamento do presente Inquérito”.

¹²¹⁷ Para se protegerem, aprovaram uma regra que, a reboque, coloca em xeque investigações sobre pedofilia, estupro de vulneráveis e outros casos gravíssimos, prejudicando toda a sociedade brasileira.

¹²¹⁸ O Ministro já divulgou que quer rever o poder de investigação do Ministério Público.

¹²¹⁹ A ação direta de inconstitucionalidade n.º 7170 proposta pela ADEPOL contra resolução do Ministério Público do Rio de Janeiro GPGJ n. 2.403/2021 e das Resoluções por ela revogadas (RESOLUÇÃO GPGJ) NS. 1.570/2010 e 2.074/2016, ou seja, questionava o poder investigatório do MP, foi julgada improcedente pelo STF.

¹²²⁰ GUIMARÃES, Rodrigo Chemin. Retrocessos no combate à corrupção. In: Evento FECC de 08.12.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S7s7CtFxmVM&ab_channel=C%C3%A2maradosDeputados>. Acesso em: 21.12.2021.

Não se pode olvidar dos indultos natalinos de 2014 e 2015, respectivamente, que, mesmo genéricos, contemplaram vários condenados pelo STF na ação penal 470, denominada ‘mensalão’ denunciando a debilidade do sistema penal anticorrupção.¹²²¹

Quando as práticas corruptas influenciam a vigência e a própria interpretação da lei, cria benefícios a certos grupos de corruptos e corruptores que passam a defender a alteração legislativa ou teses defensivas visando a que esse estado de coisas se mantenha, indaga-se quem faz as regras e quais são os seus objetivos. Verifica-se que as interações entre as instituições formais e as informais são sobremaneira complexas, com vários mecanismos de retroalimentação.¹²²²

A referência a um sistema punitivo ineficaz é mais um dos fatores a favorecer a corrupção. Algumas mensagens nefastas relacionadas à impunidade podem ser enumeradas: i. a ideia de que a corrupção compensa; ii. o corrupto pode retornar à cena do crime, ou seja, voltar a exercer cargos políticos, passando uma imagem de sucesso quando tinha de ser banido da política e da administração pública; iii. permite que o corrupto oculte os lucros obtidos na atividade criminosa e os reinvesta, alavancando negócios escusos, sucesso em campanhas eleitorais e remessa de recursos a paraísos fiscais.

O cálculo de conveniência ou utilidades indica as vantagens ou desvantagens que a prática da corrupção trará. Isso pode ocorrer não somente pela prospecção de que a persecução criminal é lenta e as penas privativas de liberdade são baixas, circunstâncias que podem levar à prescrição, mas também nos sistemas onde se prevê alguma forma de resolução consensual de conflitos penais, como a *plea bargain* ou outra forma de colaboração, como nas chamadas delações premiadas. Em especial, quando os membros do órgão acusador propõem acordos que sejam amplamente favoráveis àquele que delinuiu, muitos aceitam devolver alguma quantia, por vezes ínfima, se comparada à vantagem financeira que obteve, evitando seu ingresso na prisão.¹²²³

¹²²¹ O Decreto n.º 8380, de 24 de dezembro de 2014 contemplou condenados na Ação Penal n.º 470, do STF: João Paulo Cunha (deputado pelo PT) e Delúbio Soares (tesoureiro do PT). O Decreto n.º 8.615 de 23 de dezembro de 2015 contemplou condenados na Ação Penal 470, do STF: José Dirceu (PT); Roberto Jeferson (PTB); Pedro Henry (PP); Romeu Queiroz (PTB), Bispo Rodrigues, Vinícius Samarane (ex-vice-presidente do Banco Rural); Rogério Tolentino (advogado) e o presidente do Partido Liberal, Valdemar Costa Neto.

¹²²² Regras escritas sob a forma de leis e regulamentos. A maneira como são obedecidas diz respeito às instituições informais com grande influência de aspectos culturais, como valores e crenças. As instituições formais relevantes para o crescimento econômico podem ser divididas em: instituições contratuais horizontais – regulam as relações entre os indivíduos, facilitando as trocas e contratos, cuja eficiência depende da garantia de leis, tribunais e regulações próprias; instituições verticais – regulam o direito de propriedade, inclusive aqueles que protegem os cidadãos contra o poder abusivo das elites, dos políticos e dos grupos de políticos (PINOTTI, MARIA Cristina. (In) Corrupção: lava jato e mãos limpas. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 38).

¹²²³ Id., Ib.

Outra proposta que não avança é a que acaba com o foro por prerrogativa de função, já aprovada no Senado em 2018, mas que se encontra paralisada na Câmara dos deputados desde que a ela foi remetida.¹²²⁴ O foro por prerrogativa de função, nos países onde é adotado, se tornou um desses fatores de impunidade. O instituto nasceu com o fito de garantia no exercício da função pública e não de privilégio pessoal para favorecer o agente político que fosse réu em ações de natureza criminal. Porém, o instituto foi deturpado e acabou se tornando uma garantia de impunidade para os atos praticados por autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, fomentando a denominada criminalidade de poder.¹²²⁵ Não resta dúvida de que tal instituto contribui para a impunidade e ofende o princípio da isonomia de tratamento ao cidadão pela lei e na lei. Não é por acaso que a adoção do foro por prerrogativa de função incide em vários ordenamentos. Entretanto, a lógica que orienta o acolhimento do instituto nos vários sistemas constitucionais não é semelhante em todos os países.¹²²⁶

¹²²⁴ Retrocessos no combate à corrupção podem continuar em 2022; conheça as ameaças. Gazeta do Povo, Curitiba, 11.dez. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/retrocessos-no-combate-a-corrupcao-podem-continuar-em-2022/?utm_source=salesforce&utm_medium=emkt&utm_campaign=newsletter-politica-nacional&utm_content=politica-nacional>. Acesso em: 13.01.2022. O ano de 2022 será de eleições, quando geralmente as reformas legislativas com propostas de impacto social são paralisadas. Entretanto, essas ideias reformistas andam em alta em Brasília a fim de blindar os próprios parlamentares. Vários desses projetos, assim como foi a proposta de lei que se transformou na Lei 14.230/2021, passaram a tramitar de forma diferenciada nos últimos tempos: redigidos de forma fechada por um grupo de trabalho formado por juristas (em geral advogados ligados à classe política), depois levados à votação de forma acelerada na Câmara dos deputados. Foi o que ocorreu com o projeto do novo código eleitoral e com a lei de lavagem de dinheiro que, felizmente teve o grupo extinto antes da apresentação do projeto de lei.

¹²²⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y da democracia. 2. Teoria de la democracia. Madrid: Trotta, 2011, p. 352.*

¹²²⁶ A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados do Brasil, elaborou em 2015 uma lista de países que adota o foro por prerrogativa de função e a forma de sua aplicação. Em resumo: Estados Unidos: no *impeachment*, o presidente é julgado pelo Senado. De resto, vai tudo para a primeira instância; Espanha: o Tribunal Supremo julga deputados e senadores, o presidente e outros membros do governo, além de magistrados; França: existe previsão de foro por prerrogativa de função para ministros de governo, julgados por uma corte específica, nada mais que isso; Itália: o presidente do Conselho dos ministros e os ministros são submetidos à Justiça comum. O Tribunal Constitucional italiano – o STF italiano – julga o presidente; Portugal: os chefes de Estado, de governo e do Legislativo têm foro privilegiado, assim como juízes do Supremo e membros do MP que atuam nele; Alemanha: a mais alta corte do país julga o *impeachment* do presidente. Para congressistas, nada de privilégio; Inglaterra: parlamentares também não tem foro privilegiado; Argentina: prevê o foro especial para o chefe de gabinete ministerial, que é julgado pelo Congresso; Venezuela: integrantes da Assembleia Nacional têm foro por prerrogativa de função; Colômbia: a Corte Suprema de Justiça julga crimes cometidos pelos membros do Poder Legislativo; Áustria: Existe o foro privilegiado. A Corte Constitucional julga o presidente, membros dos governos federal e locais, governadores e autoridades da capital, Viena; Noruega: a Corte de *Impeachment* julga, em primeira e última instância, ações contra membros do Conselho de Estado, da Corte Suprema e do Parlamento (TAVARES FILHO, Newton. Foro por prerrogativa de função no direito comparado. Out/2015, p. 9-11. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bedcamara/25999>>. Acesso em 17.03.2021).

Ainda vigente, portanto, o instituto representa, na maioria esmagadora dos casos, um convite à impunidade, ainda mais relacionando-se a crimes de corrupção em que há um verdadeiro cálculo de risco e probabilidade de punição concernente ao processo e julgamento.¹²²⁷ Confere-se privilégio e um convite a quem mais deveria dar o exemplo de probidade com a coisa pública, significando afronta à isonomia, pois reproduz com algumas variações a regra antiga de que os filhos de alguém, os fidalgos, somente poderiam ser presos pelo Rei, herança de uma legislação elitista vigente em períodos de exceção e baseados na força e prestígio.¹²²⁸

Noutro vértice, o processo legislativo constitucional relacionado à PEC da prisão em segunda instância¹²²⁹, cuja votação na comissão especial da Câmara dos deputados foi sabotada

¹²²⁷ Quase 60 mil pessoas com essa prerrogativa especial em virtude do cargo ocupado (Brasil possui ao menos 58 mil autoridades, de 40 cargos, com foro especial. 24.abr. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/brasil-possui-ao-menos-58-mil-autoridades-de-40-cargos-com-foro-especial.shtml>. Acesso em: 18.03.2021); Um dos maiores entraves se inicia com a própria estrutura deficitária dos tribunais que não possuem vocação, tampouco estrutura para Cortes penais e sim são Cortes de revisão ou, no caso do Supremo Tribunal Federal e tribunais estaduais¹²²⁷, Cortes que acumulam a função de julgamento de constitucionalidade das leis e atos normativos. O Supremo Tribunal Federal, mesmo antes da operação Lava Jato contava com mais de 500 (quinhentos) processos em curso, entre ações penais e inquéritos, contra parlamentares em nível federal. A Corte demora em média um ano e meio apenas para receber uma dessas peças iniciais acusatórias, enquanto um juiz que atua em primeiro grau de jurisdição demoraria de 48h a, no máximo, uma semana (PINOTTI, MARIA Cristina. (In) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019, p. 58. No mesmo sentido Ministro Luis Roberto Barroso, o qual entende que o procedimento nos tribunais superiores é muito complexo. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/camara-segura-pec-do-fim-do-foro-privilegiado-ha-1-300-dias/>. Acesso em: 18.03.2021); constatou-se que 113 (cento e treze) processos foram concluídos de janeiro de 2007 a outubro de 2016 no Supremo Tribunal Federal, entretanto, apenas quatro resultaram em condenação de parlamentares acusados. Em 33% dos casos houve prescrição causada pela demora do Estado em julgar (Um terço das ações contra políticos no STF prescreve. 14.nov. 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/um-terco-das-aco-es-contra-politicos-no-stf-prescreve/>. Acesso em: 18.03.2021).

¹²²⁸ SEMER, Marcelo. A síndrome dos desiguais. *Boletim dos Juizes para a democracia*, ano 6, n. 29, jul-set. 2002, p. 12.

¹²²⁹ A PEC 199/2019 foi apresentada no fim de 2019 pelo Deputado Alex Manente (Cidadania-SP) e altera os arts. 102 e 105 da Constituição, transformando os recursos extraordinário e especial em ações revisionais de competência originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Texto proposto: “Art. 1º O art. 102 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 102.....
I – s) a ação revisional extraordinária; § 3º A ação revisional extraordinária será ajuizada contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância, que: I – contrariar dispositivo desta Constituição; II – declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; III – julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição; IV – julgar válida lei local contestada em face de lei federal. § 4º Na ação revisional extraordinária, o autor deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais nela discutidas, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine sua admissibilidade, somente podendo recusá-la, por ausência de repercussão geral, pelo voto de dois terços de seus membros.” Art. 2º O art. 105 da Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o parágrafo único como § 1º: “Art. 105..... I – j) a ação revisional especial; § 1º A ação revisional especial será

por líderes de nove partidos que substituíram no colegiado deputados que eram a favor por outros contrários.

Como guardião das cláusulas anticorrupção da República brasileira, a teor do previsto no artigo 127 da Constituição brasileira, cabe ao Ministério Público manter-se vigilante em relação a quaisquer iniciativas que possam significar retrocesso, seja institucional, seja no combate à corrupção, na tutela da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, única trajetória para a sedimentação do Estado Democrático de Direito.

Afigura-se necessária ao Ministério Público a iniciativa de discussão acerca da constitucionalidade e da convencionalidade de leis e decisões retrógradas por intermédio todos os instrumentos e mecanismos jurídico-processuais à sua disposição na luta por reformas indiretas pela via da jurisdição. Nesse mister, uma densa argumentação jurídico-constitucional será de suma importância, merecendo uma atuação concertada entre os diversos ramos ministeriais, entre os membros de primeira instância e aqueles que labutam nas instâncias superiores.

4.2 Disrupturas no combate não penal à corrupção

A Lei 14.230/2021 trouxe nova roupagem à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) da qual só restaram dois artigos intactos, tornando a lei assistemática, com obscuridades a afrontar a eficácia do artigo 37, § 4º, da Constituição, a segurança jurídica, a proporcionalidade, na dimensão da proibição da proteção insuficiente ou deficiente.

ajuizada contra decisão transitada em julgado, proferida em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais, pelos Tribunais de Justiça dos Estados, ou pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que: I – contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; II – julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; III – der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. § 2º Na ação revisional especial, o autor deverá demonstrar o interesse geral das questões infraconstitucionais nela discutidas, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine sua admissibilidade, somente podendo recusá-la, por ausência de interesse geral, pelo voto unânime do órgão julgador, nos termos da legislação ordinária. § 3º A lei estabelecerá os casos de inadmissibilidade da ação revisional especial.” Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, assegurada a aplicação das regras de processamento e julgamento dos recursos extraordinário e especial àqueles que houverem sido interpostos antes da entrada em vigor desta Emenda. Art. 4º Ficam revogados o inciso III, do art. 102 e o inciso III, do art. 105 da Constituição.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1835880&filename=Avulso+-PEC+199/2019>. Acesso em: 28.02.2022.

De igual forma, fere convenções anticorrupção ratificadas pelo Brasil. Por conseguinte, viola o princípio anticorrupção consagrado no direito internacional anticorrupção.

São normas de direito infraconstitucional de natureza pública, portanto, o interesse público deve sobrelevar. O que se depreende foi um esforço para que o direito fundamental da classe política prevalecesse sobre o interesse coletivo, interferindo no piso mínimo de tutela dos direitos fundamentais.

A lei 14.230/2021 caminha, por exemplo, na contramão da Lei 12.846/2013, a lei anticorrupção, que internaliza a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, penalidades proporcionais, possibilidade de acordos de leniência visando à continuidade de funcionamento das empresas e mecanismos de integridade e *compliance*, em consonância com as diretivas internacionais em uma visão requintada, mesmo que não perfeita.

As inúmeras alterações trazidas pela Lei 14.230/2021 desafiam o Ministério Público brasileiro, inicialmente legitimado exclusivo, impulsionando-o a se ocupar das pautas ligadas à sua inconstitucionalidade e inconveniência, a serem debatidas na arena judicial por mais algumas décadas, sendo forçoso lançar mão de novos marcos hermenêuticos a incidirem sobre a interpretação e aplicação da legislação anticorrupção, evitando-se o retrocesso.

Traz-se à baila pelo menos dois exemplos de dispositivos inconsistentes e que podem ser inquinados de inconstitucionalidade e/ou inconveniência.

O artigo 3º, § 2º trazido pela Lei 14.230/2021 é, no mínimo, inconsistente. Prevê uma espécie de bônus corrupção ao estatuir que as sanções da Lei 8.429/92 não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato administrativo também seja sancionado como ato lesivo à administração pública prevista na Lei 12.846/2013. Ressalte-se que as sanções somente podem ser aplicadas à pessoa física. Caso o ato de improbidade administrativa também seja sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a lei 12.846, de 01 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), não podem ser aplicados à pessoa jurídica¹²³⁰, evitando-se o *bis in idem*. Aplica-se uma blindagem às pessoas jurídicas beneficiárias de atos de corrupção, automaticamente, pelo fato de ser punida por infração com base em outro ato normativo, quando as sanções não são as mesmas. A característica do sistema anticorrupção consubstanciada na independência das instâncias não mais prevalece. Antes poderia ocorrer uma compensação, agora, isenção.

¹²³⁰ Artigo 3º, § 2º, da Lei 8.429/92.

O artigo 11, anteriormente considerado como soldado de reserva, considerando o seu caráter residual, prevê em seu inciso VI, uma conduta de improbidade administrativa por violação de princípios uma hipótese de obrigatoriedade de prestação de contas, porém, após a alteração, o agente só deverá prestar contas se dispor de condições para tal, devendo o Ministério Público provar que o agente público assim o fez com a finalidade de ocultar irregularidades. Ora, a prestação de contas dos agentes públicos é obrigatória, por força dos artigos 56 e 58, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cuja violação será tipificada como ato de improbidade administrativa no artigo 73 da mesma lei.¹²³¹

A Constituição brasileira prevê a prestação de contas como princípio constitucional sensível nos artigos 34, VII, “d”, c/c artigo 35, não se podendo exigir intenção deliberada para não prestar contas ou torná-la meramente retórica, incentivando o administrador a não mais prestar contas ao Tribunal de Contas.¹²³² Ofende o princípio da transparência. Diante da nova redação aliada à prática de renitência contumaz à prestação de contas verificada no país, há risco concreto de que a falta de *accountability* não seja mais punida o que se afigura inconstitucional, violando o princípio democrático. Fere o princípio da responsabilidade, efeito da democracia, que traduz a ideia de que o exercício do poder é um serviço, um mandato sujeito à prestação de contas e não um privilégio outorgado em benefício de seu titular.¹²³³ Dessa forma, fere o direito a um governo probo e transparente, características que constituem e dão conteúdo ao princípio anticorrupção.

O dispositivo pode ainda ser questionado por contrariar a norma supralegal prevista no artigo 1º, alínea “c”, da Convenção de Mérida que preceitua como diretiva: “c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”.¹²³⁴ A previsão viola ao mesmo tempo cláusulas anticorrupção previstas na Constituição Brasileira e

¹²³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 230: Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade.

¹²³² PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Nova lei de improbidade administrativa comentada. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 79.

¹²³³ OTERO, Paulo. Direito constitucional português, V.2: Organização do Poder Político. Lisboa: Almedina, 2014, p. 33.

¹²³⁴ Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 13 out 2021.

na Convenção anticorrupção da ONU, assim, tanto a análise individual quanto conjunta dos dispositivos aponta para a lesão ao direito fundamental anticorrupção.

De igual modo, há retrocesso nos dispositivos que estabelecem novos prazos prescricionais. O *caput* do artigo 23, estabeleceu um prazo de 8 (oito) anos, *in abstracto*, contados a partir da prática do ato de improbidade ou de quando cessar a sua permanência. Se for viável a propositura de uma ação de improbidade administrativa. O problema é que foi estabelecido um prazo prescricional intercorrente a fluir no curso da relação processual, com o estabelecimento de marcos interruptivos da prescrição que passa a ser contada pela metade, no dia da interrupção (artigo 23, § 5º, da Lei 8.429/92). De acordo com a nova redação do artigo 23, § 4, o primeiro marco é a data do ajuizamento da ação. A partir disso o processo deve ser sentenciado no prazo de quatro anos.¹²³⁵

Em apertada síntese: o Ministério Público deverá ajuizar uma ação de improbidade no prazo de 08 (oito) anos, podendo contar com o acréscimo de 180 (cento e oitenta) dias, caso tenha instaurado previamente um inquérito civil.¹²³⁶ Ajuizada a ação, o processo deverá encerrar-se no prazo de 04 (quatro) anos, a chamada prescrição intercorrente. Havendo sentença condenatória, com eventual recurso ao tribunal de apelação, entre a sentença e o pronunciamento do tribunal que a mantiver ou reformar, não poderá decorrer 04 (quatro) anos; entre este acórdão e pronunciamento condenatório do STJ; entre esta decisão e a do STF que confirme a condenação ou reverta a absolvição não poderá decorrer mais de 04 (quatro) anos, sob pena de extinção do processo por prescrição intercorrente. No caso da sentença absolutória não incide o marco interruptivo, o que também é questionável.

Ocorre que, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, o tempo médio de duração de um processo de improbidade administrativa, ou seja, o período que medeia entre a data de propositura da ação e seu julgamento em primeiro grau é de 4,24 anos, com desvio padrão de 8,93

¹²³⁵ De acordo com a nova redação do artigo 23, § 4º, o primeiro marco é o ajuizamento da ação e, depois, a prescrição é interrompida por decisão condenatória. Depois disso, o acórdão condenatório do Tribunal de Segundo Grau (TJ ou TRF); acórdão condenatório do STJ; acórdão condenatório do STF.

¹²³⁶ Artigo 23, §§ 1.º e 2.º, da Lei 8.429/92: § 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) § 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

dias.¹²³⁷ Por coincidência o prazo da prescrição intercorrente foi fixado em patamar um pouco mais baixo do que o verificado empiricamente. A mesma pesquisa indica que em 25% dos casos (terceiro quartil), o julgamento se iniciou com mais de 5,65 anos.¹²³⁸ Mesmo em se considerando o tempo médio, a grande maioria das ações de improbidades irá prescrever. Se na lei anterior, a chegada na fase decisória já apresentava um caminho árduo, com a alteração legislativa que trouxe maiores obstáculos, propor uma ação de improbidade e alcançar a fase decisória afigura-se uma missão muito mais desafiadora, exigindo-se que o Ministério Público seja absurdamente ágil e eficiente.

A regra que estabeleceu a prescrição intercorrente é exemplo eloquente de concessão de anistia escamoteada, pois, ao se estabelecer o prazo de 4 anos, o objetivo claro foi o de anistiar situações pretéritas em hipótese incompatível com a realidade brasileira.¹²³⁹ Ademais, deve-se atentar que o mencionado dispositivo não tutela de modo eficiente o bem jurídico, probidade administrativa, violando o princípio anticorrupção pela proteção deficiente.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em vigor no Brasil, estabelece como diretiva em seu artigo 29º que o Estado Parte quando proceder à sua legislação interna deve estipular um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos ilícitos qualificados de acordo com a convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinquente tenha se evadido.¹²⁴⁰ A principal Convenção Internacional anticorrupção estipula que os prazos devem ser amplos, justamente para se evitar a impunidade. A legislação interna seguiu o caminho inverso, não observando o direito internacional anticorrupção ao qual o Brasil se obrigou, não resistindo, outrossim, a um controle de convencionalidade.

¹²³⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça Pesquisa. Lei de improbidade administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, p. 37. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>>. Acesso em: 17 nov 2021.

¹²³⁸ *Ib.*

¹²³⁹ GARCIA, Emerson. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS>. Acesso em 16 nov 2021.

¹²⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 19 nov 2021.

Outros dispositivos são inquinados de inconstitucionalidades e inconveniências e devem ser questionados estrategicamente pelo Ministério Público brasileiro utilizando-se dos remédios processuais e constitucionais adequados, seja no sistema difuso, seja no privado.

Várias sugestões visando a sanar o estado doente e terminal em que o país se encontra, desde há muito tempo foram e são direcionadas às casas legislativas. Alguns dos pacotes anticorrupção mais conhecidos e divulgados foram:

- i. 2012: Estudo do CNJ. Diagnóstico sobre os obstáculos e propostas de melhorias.¹²⁴¹
- ii. 2015: Dez medidas contra a corrupção, gestadas pelo Ministério Público Federal com o apoio dos Ministérios Públicos Estaduais, abraçadas pela sociedade, dando ensejo a um projeto de lei de iniciativa popular¹²⁴²; foi deturpado passando a constar do quadro de disrupturas ao combate à corrupção, naquilo que foi apreciado houve deturpação e desarticulação;
- iii. 2018: Novas medidas contra a corrupção, produzidas por uma rede de colaboradores e firmados por uma coalizão de mais de trezentas instituições brasileiras, entre elas, a Fundação Getúlio Vargas e a transparência internacional; chegou a entregar à comissão de fiscalização financeira e controle da Câmara dos Deputados do Brasil um pacote com setenta medidas contra a corrupção¹²⁴³ em 08 de agosto de 2018¹²⁴⁴, havendo a promessa de que o pacote seria encaminhado, porém permanece paralisado;
- iv. 2018: Projeto anticrime de autoria do Ministro da Justiça e Segurança Pública, tendo gerado um projeto de lei que foi aprovado de maneira a desfigurar o projeto original.¹²⁴⁵

¹²⁴¹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Novos diagnósticos do enfrentamento da corrupção. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/107?mode=full>>. Acesso em: 28.07.2023.

¹²⁴² Na Câmara dos Deputados, protocolado como PL nº 4850/2016, tramitando no Senado como PL nº 3855/2019.

¹²⁴³ Novas medidas contra a corrupção. Disponível em: <<file:///C:/Users/55679/OneDrive/C3%81rea%20de%20Trabalho/TESE%20COIMBRA/Medidas%20contra%20a%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20FGV.pdf>>. Acesso em: 21.12.2021. O pacote divide-se em doze blocos: sistemas, conselhos e diretrizes nacionais anticorrupção; participação e controle social; prevenção da corrupção; medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos; responsabilização de agentes públicos; investidura e independência de agentes públicos; melhorias do controle interno e externo; medidas anticorrupção no setor privado; investigação; aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal; aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa; instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

¹²⁴⁴ Entidades apresentam novo pacote com 70 medidas de combate à corrupção. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/543111-entidades-apresentam-novo-pacote-com-70-medidas-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 21.12.2021.

¹²⁴⁵ O texto original do projeto anticorrupção e antiviolação com alterações em 14 leis foi apresentado em fevereiro de 2018 pelo então ministro de justiça Sérgio Moro; abordava três frentes principais: corrupção,

Diante disso, o que o Congresso poderia fazer? Muito. Aliás, uma das vertentes relacionadas à solução, seria a política, aliada ao estímulo à educação pública sobre a corrupção.

A profunda alteração ocorrida na Lei 8.429/92, sancionada em 26 de outubro de 2021, já surtiu efeitos práticos. Considerando-se o número de ações propostas pelo Ministério Público Federal, o diminuiu mais da metade no ano de 2022. Por óbvio, os empresários e políticos utilizar-se-ão da mudança legislativa aprovada por eles mesmos como forte argumento para escapar de processos de improbidade administrativa a que respondiam perante a justiça.¹²⁴⁶ Em pouco tempo os milhares de réus de ações de improbidade administrativa poderão escapar desses processos, lançando mão da reforma legislativa que transmudou a lei 8.429/92 de estatuto de defesa do direito difuso à boa administração e à probidade da administração pública em estatuto de defesa do administrador ímprobo, na dicção de alguns.¹²⁴⁷ A vicejarem reformas desse jaez, é melhor que não haja reformas. Trata-se de um estado de coisas inconstitucional sob a ótica republicana a violar o direito fundamental a uma administração pública proba, afetando as demais cláusulas anticorrupção.

crime organizado e crimes violentos; foi costurado pelos deputados com trechos de outra proposta elaborada por uma comissão de juristas coordenada pelo ministro Alexandre de Moraes, retirando do texto itens sobre a prisão em segunda instância, a perda de bens do acusado resultantes do que foi acrescido em seu patrimônio e não tenha procedência do seu trabalho; previa o informante do bem “qualquer pessoa tenha o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público”; prescrição da pena seria suspensa se houvesse pendência de embarcos de declaração ou de recursos enviados aos Tribunais Superiores considerados “inadmissíveis”; institui o juiz de garantias, diferente do projeto original (Disponível em: <https://estaticog1.globo.com/2019/02/04/mjps_projeto_de_lei_anticrime.pdf>. Acesso em: 28.07.2023).

¹²⁴⁶ Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contra-agentes-publicos-25515154>>. Acesso em: 21.05.2022. Em levantamento realizado pela 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, órgão do MPF responsável pelo combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa e crimes praticados por funcionário público ou particular, a pedido da Globo, apurou-se que o número de ações apresentadas pela instituição diminuiu após a mudança na lei: em janeiro de 2020 foram propostas 258 ações de improbidade administrativa; em 2021 foram 250 ações e em janeiro de 2022, apenas 121 ações de improbidade foram propostas.

¹²⁴⁷ Id., Ib. O ex-ministro da Saúde Eduardo Pazuello foi absolvido na ação que o responsabilizava pelo caos no sistema de saúde de Manaus na época da pandemia, onde pacientes morreram asfixiados por falta de oxigênio em janeiro de 2021, pois, a nova lei passou a prever a punição somente a título de dolo, não havendo mais conduta ímproba na forma culposa.

5 Estratégias institucionais anticorrupção

O Ministério Público, forçosamente, deve se adaptar às alterações e limitações legislativas e judiciais. Apesar do amplo rol de atribuições que lhes foram previstas constitucionalmente, a instituição é fiscal da ordem jurídica posta, não podendo assumir ativismo a tal ponto que se imiscua na atividade típica dos poderes da República brasileira.

Cabe-lhe sim, dar cumprimento ao resultado do exercício da atividade típica desenvolvida pelos poderes Legislativo e Executivo, como fiscal da ordem jurídica, incluindo-se todas as fontes do direito, em especial: lei e jurisprudência. Daí, decorre que o exercício escorreito da atividade típica do Parlamento brasileiro é o ideal por se afigurar como expressão mais comum do sistema de *civil law*. A atividade típica do poder executivo que possui a iniciativa legislativa e a capacidade de elaboração de políticas públicas efetivas no enfrentamento da corrupção poderia dar início a uma ruptura com o estado de corrupção sistêmica em que o país se encontra. O interesse político é essencial para as reformas necessárias.

Para que haja transformação de uma sociedade em que se verifica níveis de corrupção sistêmica para níveis de equilíbrio e controle do fenômeno, são necessárias alterações nos mecanismos de fiscalização e controle preventivo e repressivo, complementados por “iniciativas que ajudem a construir expectativas entre os cidadãos e líderes de que valores como a confiança, reciprocidade, honestidade e responsabilidade são coletivamente partilhados e apoiados”.¹²⁴⁸

Além do aperfeiçoamento das normas visando à prevenção e repressão à corrupção, deve-se instituir e estimular a educação pública sobre a corrupção e persuasão das pessoas para conscientização e contribuição na luta contra o fenômeno.¹²⁴⁹ Aliás, nos países em que se verificaram estratégias efetivas de redução da corrupção, foram adotadas ações efetivas de modo a que a corrupção não minasse tudo aquilo que a sociedade e as instituições sérias tentam construir, abrangendo três elementos: “1. Aplicação efetiva das leis; 2. Prevenção da corrupção pela eliminação das oportunidades para a corrupção, nos sistemas e regulamentações, pequenas e grandes; 3. Educação pública sobre a corrupção e persuasão das pessoas para ajudarem na luta

¹²⁴⁸ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva. In: *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 183.

¹²⁴⁹ DE SPEVILLE, Bertrand. *Superando a corrupção: os fundamentos*. Arte e Ciência Editora: Fortaleza, 2014, p. 04.

contra a corrupção”.¹²⁵⁰ O ideal seria que uma estratégia anticorrupção seja implementada e coordenada por uma agência anticorrupção autônoma com poderes especificados em lei, que deverá interagir com outras instituições com capacidade de assumir a implementação desses pilares. São os elementos chaves para a estratégia adotada em Hong-Kong, exemplo de país que reduziu drasticamente os índices de corrupção nos últimos anos.

No Brasil, poder-se-ia aproveitar como *standard* uma estrutura já vem funcionando desde 2003, elaborando anteprojetos de leis como fruto de ações ou de metas, propondo diversas melhorias práticas na atividade de fiscalização e controle institucional, em consonância com as obrigações internacionais e de articulação interna: ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro)¹²⁵¹, já mencionada, que passou a debater a temática da corrupção a partir de 2007, seguindo a linha adotada em âmbito internacional. Serviria como um modelo inicial de uma agência anticorrupção brasileira. Já possui experiência na promoção de discussões e a articulação entre mais de 70 órgãos e instituições ligadas aos poderes, ao Ministério Público brasileiro e à sociedade civil. Promove a integração entre órgãos com vistas a um sistema estruturado, elegendo prioridades comuns com base em diagnóstico alcançado por meio dialógico donde se extrai propostas de políticas públicas específicas, as chamadas ações. Os resultados são apresentados anualmente, abordando vários aspectos: capacitação e treinamento, desenvolvimento de sistemas, produção de conhecimento, estruturação, avanço e aperfeiçoamento das normas.¹²⁵²

¹²⁵⁰ *Ib.*, p. 09.

¹²⁵¹ Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/resultados>>. Acesso em: 11 fev 2022. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate àqueles crimes. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública, atua como secretaria-executiva da ENCCLA, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional do DRCI. O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente. No cenário mundial, a ENCCLA tem cumprido papel essencial para atender, ainda, às recomendações internacionais. Ao longo desses anos, os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA trouxeram diversos resultados positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.

¹²⁵² *Id.*, *Ib.*

Houve certa descentralização por meio da replicação de sua estrutura no FOCCO (Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro) e do MARCCO (Movimento Articulado de Combate à Corrupção) e das várias redes de controle que estão a congregar várias instituições nos âmbitos regionais. Países que conseguiram reduzir os índices internos de corrupção, o fizeram com a delimitação de um plano nacional. No caso do Brasil, a ser reproduzido nessas esferas, tendo em vista a amplitude do território brasileiro.

O Brasil necessita de reformas muito mais abrangentes, não somente relacionadas ao combate repressivo à corrupção. Mas, também abordando aspectos não punitivos, estabelecendo mecanismos de prevenção por meio de mudanças sociais, na educação, saúde, segurança, cultura e nas instituições de controle que devem desempenhar suas funções com autonomia. Os caminhos indicados pela ENCCLA e outros organismos, como a FGV, não têm sido acatados pelo Parlamento.

Em alguns casos, o caminho da desregulamentação pode até mesmo ser o mais indicado, pois, há casos em que o excesso de regras abre espaços que possibilitam àqueles que exercem postos de autoridade, ter ou exercer mais poder. Isso porque quanto mais regras houver, cria-se mais problemas para quem é honesto, funcionando como combustível para mais corrupção.¹²⁵³

Estratégias, planos nacionais e regionais, mecanismos institucionais e a participação social devem se aliar para que as ações sejam colocadas em prática, pois há um círculo vicioso a comprometer a boa governança e o combate à corrupção. Exemplo disso é o caso das Filipinas, um país mais corrupto do que o Brasil que inicia um trabalho notável em 2010, atacando o problema com definição de metas, coleta de dados e aprendizado com outros países. Deve-se aplicar um choque no sistema.

Klitgaard cunhou o termo “dose ótima de corrupção”. Zerar o prejuízo causado pela corrupção representa um grande dispêndio de recursos públicos e impacta na eficiência administrativa. Há de se buscar atingir um ponto de melhor custo-benefício para a Administração pública, apresentando como variáveis o custo da corrupção e o custo de combater a corrupção que devem convergir em um ponto médio q^* .¹²⁵⁴ Isso porque a luta contra a corrupção apresenta

¹²⁵³ SOUSA, Luis. *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, p. 52. “[...] O cipoal de leis incita à transgressão e elitiza a justiça [...] cria-se um círculo vicioso: excesso de lei à transgressão que leva a mais leis, que leva a mais transgressão etc.

¹²⁵⁴ KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Op. cit., p. 45.

um custo. Com o decorrer do tempo esses custos serão maiores do que os ganhos marginais de corrupção.

A simples mudança das regras e o mero endurecimento das leis não têm o condão de eliminar a atividade ilícita, nem é capaz de impedir os prejuízos evidentes causados pela corrupção. Os agentes públicos e empresários que desejam enriquecer à custa do erário sempre encontrarão novos nichos para atingir o seu desiderato. O ato de corrupção não se configura uma conduta ou delito de paixão, mas de razão, um ilícito econômico. Deve-se criar incentivos para que seres humanos imperfeitos ajam em nome do interesse público, evitando-se a corrupção.

Entretanto, em sentido oposto, não se pode implodir o combate à corrupção, mesmo que apresente um certo custo. Enquanto as reformas gerais não são levadas a cabo, a legislação anticorrupção deve ser capaz de um combate eficiente, a partir do regramento atual. Entretanto, a seguir-se o exemplo das alterações nas leis anticorrupção operadas recentemente no Brasil, seria melhor que nada mais se fizesse, pois a tendência nesta altura é de que, como um jogo de cartas marcadas, o parlamento se utilize das propostas de alterações legislativas, muitas bem intencionadas, transformando-as em legislação de retrocesso. Vão se dando passos para trás propositadamente.

Foi a conclusão da Transparência Internacional – Brasil, em parceria com a ANDI – Comunicação e Direitos, que vêm denunciando os retrocessos do Brasil no enfrentamento à corrupção. Em sua análise, o país não avançou nos compromissos internacionais voltados à prevenção e o combate à corrupção, assumidos durante a VIII Cúpula das Américas, em 2018.¹²⁵⁵ Segundo Maria Dominguez, pesquisadora da Transparência Internacional, o monitoramento do compromisso de Lima mostra que o Brasil avançou pouco e sofreu muitos retrocessos nos últimos anos em iniciativas de extrema importância: independência e autonomia de órgãos de controle, tipificação de atos de corrupção, proteção de denunciantes e a elaboração de estatísticas que permitam avaliar o desempenho de políticas de transparência e combate à corrupção.¹²⁵⁶ O diagnóstico colocou o Brasil abaixo do desejável com uma pontuação média geral de 1,52 em

¹²⁵⁵ Assinado por trinta e quatro países, o compromisso de Lima considera fundamental a luta contra a corrupção, associando-a a outras abordagens, entre as quais a igualdade de gênero e a inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade. Dezenove países são monitorados e compõem o projeto Observatório Cidadão da Corrupção, formado por representantes de organizações civis presentes nesses países. Avaliam em que medida os compromissos estão ou não sendo implementados.

¹²⁵⁶ O Brasil tem desempenho fraco em compromissos anticorrupção. Transparência Internacional. 04.nov.2021. disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-tem-desempenho-fraco-em-compromissos-anticorruptao/>>. Acesso em: 13.01.2022.

uma escala que vai de 0 a 3, a indicar que o combate à corrupção, a promoção da transparência pública e o fortalecimento de princípios e instituições democráticas não fazem parte da agenda de prioridades do país.¹²⁵⁷

Em outubro de 2020, foram lançados pela Transparência Internacional dois estudos – *Exporting Corruption - Progress report 2020: assessing enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* e *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-corruption Frameworks (2020 Update)* – que apontam para o desmonte do arcabouço institucional para a luta anticorrupção em curso, tendo o presidente da República como um de seus responsáveis. O *Exporting Corruption*, é um relatório global da Transparência Internacional publicado há quinze anos, que avalia, de forma comparativa, a implementação de medidas de combate à corrupção transnacional – isto é, a corrupção de indivíduos e empresas quando fazem negócios em países estrangeiros.

O relatório aponta que o Brasil é responsável por aproximadamente 1% das exportações globais, iniciou 24 investigações, não abriu nenhum caso novo e concluiu três casos com sanções.¹²⁵⁸ No *Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-corruption Frameworks (2020 Update)*, se apresenta uma retrospectiva sobre os retrocessos na luta anticorrupção do país nos últimos doze meses, denunciando o aparelhamento e perda de autonomia dos principais órgãos de combate à corrupção: retrocessos no âmbito de poder judiciário, congresso, ataques à sociedade civil e o jornalismo investigativo.

Deverá voltar à baila a proposta de emenda à Constituição n.º 05 que altera a composição do Conselho Nacional do Ministério Público, rejeitada em outubro de 2021, a proposta aumentava o número de conselheiros indicados pelo Congresso e previa a possibilidade de o Conselho derrubar investigações abertas por Procuradores da República e promotores de justiça, afóra outros projetos de lei de conteúdo contrário ao direito fundamental anticorrupção.¹²⁵⁹

¹²⁵⁷ Id., ib.

¹²⁵⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Transparência internacional denuncia retrocessos no combate à corrupção no Brasil para a OCDE. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/>>. Acesso em: 29.01.2022. Em destaque, os casos da Embraer, que pagou suborno a autoridades na República Dominicana, Índia, Moçambique e Arábia Saudita; da Asperbras, empresa brasileira de infraestrutura e acusada de pagar suborno ao filho do presidente da República do Congo em troca de contratos públicos; da Odebrecht, cujos casos de suborno chegam a mais de 100 projetos em 12 países diferentes; além de diversas outras construtoras cujos esquemas de corrupção transnacional foram investigados pela Operação Lava Jato, como Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Engevix/Nova Participações, OAS, Queiroz Galvão e UTC.

¹²⁵⁹ Retrocessos no combate à corrupção podem continuar em 2022; conheça as ameaças. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 11 dez 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/retrocessos-no-combate-a-corrupcao-podem-continuar-em-2022/?utm_source=salesforce&utm_medium=emkt&utm_campaign=newsletter-politica-nacional&utm_content=politica-nacional>. Acesso em: 13.01.2022. O texto que sobrou mantém 14 conselheiros

Na arena judicial em decisão rente com os postulados do princípio anticorrupção, o STF, analisando a ação direta de inconstitucionalidade 6.630/DF¹²⁶⁰, que poderia flexibilizar a Lei da ficha limpa, reduzindo a inelegibilidade dos políticos condenados em órgãos colegiados. A lei prevê o prazo de inelegibilidade de oito anos a contar a partir do término do cumprimento da pena. Entretanto, em dezembro de 2020, o Ministro Kássio Marques, atendendo a pedido do PDT (Partido Democrático Trabalhista), na ADI mencionada, decidiu que o prazo passaria a contar da condenação, ou seja: enquanto houver oportunidade recursal, o político não cumpriria a pena e poderia continuar a concorrer, até que fosse absolvido ou tivesse o processo anulado ou, ainda, se em algum momento houvesse o improvável trânsito em julgado.

no órgão, mas tira do MP do DF o direito de indicar um membro que passa a ser escolhido pelo Congresso Nacional. O corregedor, responsável pela apuração e procedimentos administrativos disciplinares contra membros do MP brasileiro será de livre nomeação dos deputados e senadores. O novo código eleitoral que reduz drasticamente os poderes do Tribunal Superior Eleitoral de fiscalizar contas partidárias, transferindo a empresas privadas contratadas pelos partidos, prevendo multas irrisórias no caso de punição, estabelece uma quarentena para que juízes, promotores, militares e guardas civis possam se candidatar, o que pode se considerar avanços no combate à corrupção, já que, na maioria das vezes, partem deles, como eleitos, o esforço de aprovar leis com essa finalidade; Novo código de processo penal, retirando o poder de investigação do Ministério Público, limitando a dois anos o prazo para o término do inquérito policial, não diminui a rol de recursos, umas das maiores causas de prescrição e impunidade, cria o juiz de garantias que poderá arrastar os processos até a prescrição;

¹²⁶⁰ DECISÃO 1. O Partido Democrático Trabalhista ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, buscando seja dada interpretação conforme à Constituição à expressão “após o cumprimento da pena” contida no art. 1º, I, e, da Lei Complementar n. 64/1990, na redação conferida pela Lei n. 135/2010, a fim de afastar leitura no sentido de o prazo de inelegibilidade poder ultrapassar oito anos contados da decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, determinando-se a detração, quando necessária, do período de inelegibilidade transcorrido entre o julgamento e a preclusão maior, bem como do período de inelegibilidade cumprido em conjunto com a suspensão dos direitos políticos. Eis o teor do preceito: Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: [...] em 19 de dezembro de 2020, foi implementada medida acauteladora, suspendendo-se a expressão impugnada, considerados os processos de registro de candidatura das eleições de 2020 pendentes de apreciação. A Procuradoria-Geral da República interpôs agravo interno com pedido de efeito suspensivo. Foi admitida no processo, na condição de *amicus curiae*, a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção. O processo está na pauta do Plenário Virtual de 20 a 27 de agosto de 2021. O requerente pleiteia – petição/STF n. 79.660/2021 – o destaque, para exame em sessão presencial, ainda que por videoconferência. Sustenta a relevância da matéria, evocando os princípios da segurança jurídica e da anualidade em relação às decisões do Tribunal Superior Eleitoral. A Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção busca – petição/STF n. 80.021/2021 – a retirada de pauta. Afirma imprescindível a apreciação em sessão presencial ou por videoconferência. É o relatório. 2. O fato de ocorrer em ambiente virtual não restringe nem desqualifica a análise da demanda. Alterações foram recentemente promovidas no Regimento Interno a fim de aproximar, tanto quanto possível, essa modalidade de julgamento do realizado presencialmente. Nos termos do art. 5º-A da Resolução nº 642/2019 desta Corte, incluído pela de nº 669/2020, é facultado aos habilitados no processo encaminhar, por meio eletrônico, memoriais e sustentação oral, inclusive para esclarecimento de matéria de fato. Os Ministros possuem amplo acesso às peças processuais, e os votos são disponibilizados, à medida que proferidos, no sítio eletrônico do Tribunal. Ausente excepcionalidade a justificar o acolhimento da pretensão, mostra-se oportuno o exame do mérito. 3. Indefiro os pedidos formalizados. 4. Publiquem. Brasília, 18 de agosto de 2021. Ministro NUNES MARQUES Relator (STF - ADI: 6630 DF 0111038-30.2020.1.00.0000, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 18/08/2021, Data de Publicação: 20/08/2021).

Entretanto, no debate incidente sobre a expressão “após o cumprimento da pena”, previsto no artigo 1º, alínea ‘e’, inciso I, da Lei Complementar 64/1990), redação dada pela Lei da Ficha Limpa, manteve-se a interpretação de que se mantém inelegível quem for condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena. Neste caso se o candidato, por exemplo, recorre por 5 anos e é condenado a 5 anos, ele ficaria 18 anos inelegível, somando-se os oito anos da lei eleitoral. O voto vencedor foi do Ministro Alexandre de Moraes, pelo não conhecimento da ação, pois entendeu que o tema já foi debatido nas ADCs 29 e 30 e na ADI 4.578, já julgadas em 2012, não cabendo ao Supremo julgar novamente a questão.¹²⁶¹ Neste caso, prevaleceu, mesmo que forma indireta, o princípio anticorrupção, proibindo-se o retrocesso em matéria de combate à corrupção, normativa prevista, outrossim, em convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

Os retrocessos legislativos já operados e os que estão por vir, deverão ser debatidos no âmbito dos tribunais em discussões que poderão perdurar décadas e o resultado pode não ser o mais compatível com a tutela do direito fundamental anticorrupção. Porém, o reconhecimento de um princípio anticorrupção, a ser invocado como vetor interpretativo, converter-se-á em uma importante cláusula de barreira representada pelo direito constitucional anticorrupção, fortemente marcado pela interdependência com outros princípios constitucionais estruturais e demais direitos fundamentais, verdadeiras “zonas de sobreposição com esferas autonomamente protegidas”¹²⁶², como é caso do próprio direito à vida, integridade física e psíquica, educação, meio ambiente, moradia, alimentação, trabalho e todos aqueles que gravitam em torno do valor maior da dignidade da pessoa humana.

As instituições e a sociedade brasileira precisam reagir impedindo novos retrocessos em tudo que já se havia conquistado até o momento histórico na luta contra a corrupção e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Porém, não é possível afirmar se o resultado será frutífero. Deve-se ter em mente que, na Itália, as regras da *Tangentopoli* levaram a melhor¹²⁶³ contra a *Mani Pulite*, em um sistema de corrupção articulada e capilarizada que guarda

¹²⁶¹ Acompanham o voto mencionado os Ministros Edson Fachin, Carmén Lúcia, Ricardo Lewandoski, Luiz Fux e Rosa Weber.

¹²⁶² LOUREIRO, João. Direito à (proteção da) saúde. In: Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 666.

¹²⁶³ Em italiano, *tangente* significa propina, suborno. A Operação *Mani Pulite* também ficou conhecida como *Tangentopoli* ou cidade da propina ou do suborno.

similaridades com o Brasil, necessitando de reformas estruturais, não sendo possível restabelecer a legalidade exclusivamente por meio do processo criminal. Entretanto, dele não se pode prescindir. Mesmo que não seja o instrumento ideal para reduzir a corrupção, ele visa a aplicação da sanção, dentro do sistema acusatório no qual o Ministério Público exerce atribuição privativa. Um sistema de corrupção bem estruturado é capaz de vencer o confronto, ainda mais se contar com aliados no Parlamento e nos Tribunais. A impunidade, que já é ampla, implode o sistema constitucional anticorrupção.

5.1 Perspectivas para uma atuação do Ministério Público em sintonia com o princípio anticorrupção diante de novos contextos

Como guardião do princípio anticorrupção, cabe ao Ministério Público invocar todas as suas potencialidades, no âmbito do devido processo legal, fazendo com que as regras subterrâneas e ocultas do sistema corrupto sejam debeladas e a cultura da Constituição vença a cultura da corrupção.

Faz-se necessária uma reinvenção para se adaptar aos novos tempos, reformulando-se para levar adiante sua missão constitucional de respeito aos poderes, defesa da ordem jurídica e tutela de princípios, direitos e garantias fundamentais, em especial do princípio anticorrupção.

O reconhecimento de tal princípio é fundamental, pois, exerce dupla função. Uma função descentralizadora, dispersando e contagiando institucionalmente o Ministério Público e outros órgãos e poderes da República. De outro lado, em relação de complementaridade, figura como elemento centralizador de toda a República, cuja Constituição é francamente de conteúdo anticorrupção. Não pode substituir-se aos poderes, por óbvio; entretanto, não se lhe pode limitar o ativismo imparcial, determinado pela ordem jurídica, essência de sua atividade típica. Diante disso são necessárias reformas na forma de atuação e combate à corrupção e à improbidade administrativa, passando por adaptações e mudanças em sua atuação funcional (processual, extraprocessual), estrutural e conceitual, muitas delas não dependentes de alterações legislativas.

5.1.1 Controle de constitucionalidade

O Ministério Público brasileiro como guardião da ordem jurídica possui papel destacado no controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, quer no sistema concentrado, quer no sistema difuso ou incidental. Não possui função típica de elaboração de normas de caráter abstrato e impessoal, porém, possui legitimidade para o questionamento dessas normas sob a ótica de sua constitucionalidade, bem como questionar eventual omissão, devendo, igualmente, intervir em todas as ações de controle de constitucionalidade, mesmo que proposta pelos demais legitimados.¹²⁶⁴

O controle da constitucionalidade por parte do Ministério Público pode se iniciar extrajudicialmente por meio de expedição de recomendação dirigida ao poder legiferante ou ao executivo, visando ao autocontrole da constitucionalidade. Em uma atuação gradativa ou continuada pode-se dar por intermédio do compromisso de ajustamento de conduta, de forma resolutiva. Até porque, além do autocontrole do parlamento, pode o executivo exercer o seu poder de veto em relação a leis inconstitucionais. Havendo recusa ou descumprimento, pode-se provocar o Poder Judiciário a agir.

Há clara mudança de orientação causada pela transformação social, o contexto da duração do processo e a busca pela celeridade. Esta deve ser alcançada de forma adequada, salientando que a conectividade e celeridade são positivas. Ao mesmo tempo, em outras situações será mais adequado o transcurso de uma demanda, amadurecimento de provas, sua estruturação ou melhor avaliação de provas pré-constituídas para o convencimento daquele que exerce a jurisdição constitucional e a convicção da própria sociedade.

No sistema concentrado, o controle de constitucionalidade é exercido pelo Supremo Tribunal Federal¹²⁶⁵ ou pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do DF, que funcionam como

¹²⁶⁴ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência) ...: VI - o Procurador-Geral da República;... IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional... § 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

¹²⁶⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; § 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental,

Cortes regionais.¹²⁶⁶ No sistema difuso, pode-se provocar qualquer juízo ou tribunal incidentalmente.

A legitimidade do Ministério Público para o controle concentrado e *in abstracto* é estampada no artigo 103, VI e 129, IV, ambos da Constituição, c/c artigos 6º, I, II e III, da LC 75/93 e 25, da Lei Federal n. 8.625/93.

Para ilustrar a atuação do Ministério Público brasileira nessa seara, o Ministério Público Federal no ano de 2021, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por meio da Procuradoria-Geral da República, propôs 221 novas ações: 204 ações diretas de inconstitucionalidade, 13 ações por descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e 4 ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADOS), elaborando, ademais, 1.560 manifestações no âmbito dessas ações.¹²⁶⁷ Essa é uma parcela dos números que traduzem o esforço do Ministério Público brasileiro em identificar temas da legislação federal, estadual e atos normativos que contrariam tanto a Constituição quanto precedentes do Supremo Tribunal Federal.

A CONAMP acompanhou por meio de sua assessoria parlamentar, durante os anos de 2018 e 2019, proposições relacionadas, direta ou indiretamente, aos membros do Ministério Público, aos princípios e garantias da Instituição, aos instrumentos de atuação do MP, e ao sistema de Justiça brasileiro: perante o Senado, 937 proposições (novecentos e trinta e sete) (Propostas de Emenda Constitucional, Projetos de Lei do Senado, Projetos de Resolução do Senado, Projetos de Lei oriundos da Câmara dos Deputados); perante a Câmara dos Deputados, 3.652 (três mil, seiscentos e cinquenta e dois) proposições (Propostas de Emenda Constitucional, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Lei, Sugestões e outros).

Perante o Supremo Tribunal Federal, com a mesma temática, acompanhou e se manifestou, em casos mais emblemáticos, o Supremo Tribunal Federal, 381 (trezentos e oitenta e um) (ADIns, ADC, ADO, ADPF). Assim, os vícios de inconstitucionalidade que acometem a

decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

¹²⁶⁶ Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

¹²⁶⁷ BRASIL. Ministério Público Federal. PGR: balanço de 2021 mostra a ampliação da atuação nas temáticas constitucional e criminal. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-balanco-de-2021-mostram-ampliacao-da-atuacao-nas-tematicas-constitucional-e-criminal>>. Acesso em: 20.12.2021.

Lei 8.429/92 com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 e outras leis, bem como emendas à constituição¹²⁶⁸ já foram alvo de notas técnicas emitidas pela CONAMP, bem como houve contatos com parlamentares e membros do executivo, alertando-os das inconsistências e inconstitucionalidades representativas de violações frontais aos princípios institucionais do Ministério Público e outras instituições, atingindo, via reflexa, a sociedade brasileira. Avanços, com certeza, ocorreram, porém não foram significativos, restando o controle judicial da constitucionalidade desses dispositivos, alvos desse forte mecanismo de atuação que é a ação direta de inconstitucionalidade, decorrente da necessidade de melhor interpretação possível da Constituição que é o fundamento do sistema. Em razão disso, a CONAMP propôs a ADI 7236, com pedido liminar, perante o STF, contra dispositivos da Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, com o intuito de reverter a perda de grandes ferramentas em defesa da probidade e do patrimônio público.¹²⁶⁹

No mesmo sentido, a ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República) ingressou com ADI impugnando vários dispositivos, argumentando que a legislação impacta diretamente em algumas das principais competências e matérias de atuação do Ministério Público Federal, tais como o ferimento da independência e autonomia funcional garantidas constitucionalmente, bem como as competências do PGR, dos PGJ's, governadores e do presidente da República. Além disso, coloca em xeque a tipologia dos atos de improbidade administrativa, restringindo as condutas ímprobadas consideradas menos graves que ferem os princípios da administração pública, enfraquecendo a capacidade de o Estado combater atos funcionais que gerem enriquecimento ilícito ou dano ao erário, as improbidades administrativas consideradas mais graves.¹²⁷⁰

¹²⁶⁸ BRASIL. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/images/bkp/relatorios_gestao/Relato%CC%81rio%20de%20gesta%CC%83o%20CONAMP%20-%202018-2020.pdf> Acesso em: 20.12.2021.

¹²⁶⁹ A ação foi proposta em 05.09.2022 e distribuída ao Ministro Alexandre de Moraes. Questiona dispositivos que ainda não foram analisados pela corte constitucional: art. 1º, §§1º, 2º e 3º e art.10; art.1º, §8º; art.12, §1º; art.12, §10; art.17-B, §3º; art.21, §4º; art.23, caput e §4º, incisos II a V e §5º; art.23-C, caput; art.11, caput, incisos I e II; art.12, incisos I, II e III, e §§4º, 9º e 10, e parágrafo único do art.18-A; art.17, §§10-C, 10-D e inciso I do §10-F, da Lei federal no 8.429/1992. (Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/imprensa/noticias/8868-conamp-questiona-constitucionalidade-da-nova-lei-de-improbidade.html>>. Acesso em: 06.09.2022).

¹²⁷⁰ A ação foi proposta em 05.09.2022. Questiona os seguintes dispositivos: art. 2o da Lei Federal n. 14.230 de 25 de outubro de 2021, que alterou ou revogou o art. 11, caput, incisos I e II, o art. 16, parágrafos 3o e 10, o art. 17-C, parágrafo 2o, o art. 21, parágrafo 4o, o art. 23, parágrafos 2o, 3o, 4o, incisos II, III, IV, V, 5o, 8o, da Lei n. 8.429/92, (Disponível em: https://www.anpr.org.br/images/2022/1_ANPR_-_ADI_-_LIA_-_05_set_2022_-_Assinado.pdf). Acesso em 07.09.2022).

A preocupação da CONAMP, da ANPR e de seus associados com determinadas proposições que atentem contra a instituição se verifica quando se revelam finalisticamente voltadas ao enfraquecimento do Ministério Público brasileiro e evidentes prejuízos à sociedade. Desde há algum tempo, até mesmo a mídia, por vezes, embalada por tendências ideológicas, participa de movimentos desestabilizadores. Entretanto, ao fazê-lo, não se está apenas prejudicando a instituição ou aos seus membros, mas são lançadas proposições não equivalentes aos critérios dimensionados constitucionalmente, retirando parcela dos poderes-deveres imprescindíveis para atuação fiscalizatória e de controle de políticas públicas nas várias atribuições constitucionais e, principalmente, lhe retira a força de parcela da soberania necessária para arrostar poderosos, conferindo uma proteção inadequada, insuficiente e desproporcional ao patrimônio público. A Constituição é dotada de valores, entre eles, o valor da probidade de seus agentes públicos, por isso, forjou propositadamente sub-princípios anticorrupção no artigo 37, *caput* e § 4º, sujeitando não somente os governantes, mas também os demais agentes públicos, sem embargo das relações privadas.

Por meio desse controle, pode-se fazer observar a sua supremacia, impedindo-se que se possa colocar em risco os valores primaciais da sociedade e o seu direito a um governo e a uma administração pública proba e eficiente, conceitos intimamente relacionados, expressando entre si o que direito fundamental anticorrupção quer significar, a indicar o seu liame seminal e recíproco com o conteúdo e particular teleologia da Constituição, bem como seus efeitos subjacentes, em sentido vertical.

No caso noticiado, no dia 27 de dezembro de 2022, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu liminarmente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7236, promovida pela CONAMP, trechos da Lei 14.203/2021 que altera a Lei 8.429/1992, tornando sem eficácia alguns dispositivos: o primeiro deles foi o artigo 1.º, § 8.º, da LIA, dispositivo que afasta a improbidade em casos em que a conduta se basear em entendimento controvertido dos Tribunais, cuidando-se de critério excessivamente amplo a gerar insegurança jurídica; suspendeu o § 10.º, do artigo 12.º que a previa que a perda de função pública em ação de improbidade somente se aplicaria ao cargo ocupado pelo réu quando cometeu o ato de improbidade, argumentando que a Constituição permite a sanção específica de atos de improbidade “pela necessidade de se punir mais severamente a ilegalidade qualificada”; foi suspensa a eficácia do artigo 21, § 4.º, da LIA que extinguiu automaticamente a ação de improbidade, caso os réus fossem absolvidos na área criminal pelos mesmos fatos, pois violaria a autonomia das diversas instâncias da justiça;

suspendeu o artigo 23-C, da LIA, regra que impedia a punição, por improbidade administrativa de partidos políticos e fundações partidárias acusadas de desvio de recursos, em prol do princípio da isonomia; suspendeu, outrossim, o artigo 17-B, § 3.º, da LIA, que exigia a manifestação do Tribunal de Contas para o cálculo do ressarcimento em caso de acordo de não persecução civil com o Ministério Público, justificando que a atividade-fim do Ministério Público não pode ficar condicionada à atuação do TC, em evidente interferência na autonomia do Ministério Público.¹²⁷¹

Mesmo sem o seu reconhecimento, apercebe-se que o princípio anticorrupção foi violado pela lei 14.230/21, como já comentado alhures, sendo reparado em vários pontos pela decisão liminar. A decisão precisa ser referendada pelo Plenário da Corte.

Ampliando o leque de inconstitucionalidades, mencione-se a tipologia prevista no artigo 11, da Lei n.º 8.429/92¹²⁷² com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 poderá ser crivado de inconstitucionalidade. Torna o rol em taxativo que outrora era exemplificativo, passando a exigir em todas as condutas o elemento subjetivo do injusto ou fim especial de agir : artigo 1º, § 2º (condutas dolosas); artigo 1º, § 3º (ato doloso com fim ilícito); artigo 11º, §§ 1º e 2º (comprovação na conduta funcional do agente público a fim de obter proveito próprio ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade); artigo 17-C, § 1º (a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade).¹²⁷³ Tal redação atenta contra a eficácia do artigo 37, *caput*, da Constituição brasileira, cláusula anticorrupção em sentido estrito. Neutraliza a eficácia dessa relevante lei anticorrupção, tornando-a um dispositivo simbólico o que viola, ao mesmo tempo, a função crítica do princípio anticorrupção e a proibição do retrocesso, com fundamento reforçado no artigo 65, alíneas “1” e “2”, da Convenção de Mérida (Convenção da ONU Contra a Corrupção), devendo adotar medidas mais estritas ou severas que as presentes na convenção, a fim de prevenir e combater a corrupção. A proibição de retrocesso deve ser observada todos os ambientes.

¹²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo do STF. Ministro Alexandre de Moraes suspende parte de alterações da Lei de Improbidade Administrativa: os dispositivos tratam, entre outros pontos, da perda da função pública e dos direitos políticos. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499708&ori=1>>. Acesso em 16.jan.2023.

¹²⁷² Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>>. Acesso em: 28.jul.2023.

¹²⁷³ GARCIA, Emerson. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS>. Acesso em: 16.11.2021.

Ademais, viola os postulados da razoabilidade, afetando os deveres de congruência e equivalência bem como o princípio implícito da proporcionalidade, por proteger de maneira deficiente ou insuficiente o patrimônio público e o direito fundamental anticorrupção.

Há, inclusive, antinomia de entendimento entre os Tribunais Superiores brasileiros. O STF estabeleceu como tese de Repercussão Geral no ARE 843.989 – Tema 1199 que “é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo – DOLO”. Os julgados monocráticos e colegiados do STF mantiveram as condenações com base em “dolo”, sem qualquer especificação.

Já o STJ, no Resp 1.913.638-MA, estabeleceu que a recente alteração da Lei n. 8.429/1992 pela Lei n. 14.230/2021 estabeleceu o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, com base no art. 1º, §§ 2º e 3º, sendo necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.¹²⁷⁴

Sem dúvida, sem embargo dessa patente antinomia que indica a falta de uniformidade entre as instâncias, a *abolitio* do artigo 11, da Lei 8.429/92, promovida pela Lei 14.230/2021, representa frontal aos princípios Republicano e do Estado Democrático de Direito, que não somente garantem, mas exigem que se responsabilize a todo aquele que pratique uma conduta corrupta. Denote-se que dos agentes políticos e dos demais agentes públicos exige-se um grau maior de decoro e ética em relação aos demais cidadãos. Assim, o princípio da responsabilidade¹²⁷⁵, é pedra angular essencial para o atendimento do princípio anticorrupção. Tal princípio dialoga com os demais princípios estruturantes da Constituição e os subprincípios que os fundamentam constituindo-se em parâmetro interpretativo a ser aplicado em conjunto com os demais que com ele convergem, tanto numa atuação resolutiva como demandista, reconhecendo-se a inconstitucionalidade de dispositivos de Lei que retire a eficácia irradiante das cláusulas anticorrupção em sentido estrito insculpidas no artigo 37, *caput* e §§, da Constituição brasileira. Entretanto, diante da falta de coerência vertical entres os Tribunais Superiores, o

¹²⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema: Improbidade. Contratação de servidor temporário sem concurso público. Lei local. Autorização. Dolo. Afastamento. Tema 1108. Disponível em: <[¹²⁷⁵ OTERO, Paulo. Direito constitucional português, V.2: Organização do Poder Político. Lisboa: Almedina, 2014, p. 197. “Não há um verdadeiro Estado Constitucional sem a ética dos governantes: todo titular de cargos públicos se encontra subordinado a uma dimensão ética de exercício de suas funções que é indisponível”.](https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=improbidade+administrativa+dolo+&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO#:~:text=14.230%2F2021%2C%20que%20es%20tabela%20o,violar%20o%20bem%20jur%C3%ADdico%20tutelado.>”. Acesso em: 28.jul.2023.</p></div><div data-bbox=)

Ministério Público, obrigatoriamente, terá de interpor recursos a esses tribunais, em especial, para o STF para o sistema anticorrupção continue íntegro.

No controle difuso de constitucionalidade, o Ministério Público pode, portanto, se utilizar dos instrumentos convencionais de tutela coletiva como as ações civis públicas, as próprias ações de improbidade, mandados de segurança e em sua atuação como *custos juris*, mormente na ação popular¹²⁷⁶, na ação civil pública promovida pelos demais legitimados, mandado de segurança, *habeas data* e demais casos em que sua intervenção se dê pela dimensão dos interesses envolvidos.¹²⁷⁷ Nessa função poderá intervir e casos onde estejam em jogo direito fundamental anticorrupção também se faz sentir, pois o Ministério Público pode aferir, a partir de uma atuação mais ativa, se há: “I -ações que visem à prática de ato simulado ou à obtenção de fim proibido por lei; II – normatização de serviços públicos; III – licitações e contratos administrativos; IV – ações de improbidade administrativa; [...]”.¹²⁷⁸

Nesses casos, o resultado perseguido não será a declaração de inconstitucionalidade, mas, o reconhecimento de que a norma atacada nos fundamentos do pedido é inconstitucional, afastando-se a sua incidência no caso concreto, sem que isso seja objeto do dispositivo da sentença.

O “princípio anticorrupção deve ter uma relevância concreta no controle de constitucionalidade de todas as normas substantivas, organizatórias e processuais e na interpretação das normas de mesma natureza constitucional e legal”.¹²⁷⁹ O êxito de uma Constituição e a manutenção da ordem democrática vai depender de sua capacidade de fiscalizar e controlar a corrupção.

¹²⁷⁶ Art. 5., inciso LXXIII, da Constituição da República: Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹²⁷⁷ BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 21.12.2021. Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.

¹²⁷⁸ BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 34, de 5 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendacao_34_Alterada_Rec37.pdf>. Artigo 5º.

¹²⁷⁹ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. Direito constitucional angolano. OP. Cit. 126-127.

5.1.2 Controle de convencionalidade

Já se discorreu sobre os documentos internacionais anticorrupção ratificados pelo Brasil, notabilizando-se o seu o *status* de normas supralegais.

Ocorre que não é da tradição do direito brasileiro sequer a consideração de tais convenções e tratados internacionais como fonte primária do direito. No entanto, quando um Estado é parte de um tratado ou convenção internacional, aqui considerando as convenções anticorrupção como convenções de direitos humanos, passam a ser paradigmas de controle tanto da produção legiferante quanto para a interpretação e aplicação das normas vigentes, sendo superiores às normas do direito interno, como já abordado. É possível, portanto, o exame de compatibilidade entre as normas internas tendo como paradigmas as convenções anticorrupção em vigor, assim como as decisões de Cortes internacionais.

Atente-se para a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*¹²⁸⁰, em que menciona haver um dever do Poder Judiciário, no que diz respeito ao controle da legislação interna do Estado-Parte, ao direito internacional dos direitos humanos. Em decisões reiteradas a Corte decidiu que, quando um Estado é parte de um tratado ou convenção internacional, todos os seus juízes e órgãos estão a eles submetidos, obrigando-os a velar a que os efeitos das convenções não sejam desrespeitados pela aplicação de normas contrárias ao seu objeto e finalidade. Assim, o Poder Judiciário em todos os níveis tem o dever de exercer até mesmo de ofício o controle de convencionalidade, cotejando as normas internas e as normas das convenções anticorrupção.¹²⁸¹

¹²⁸⁰ Corte IDH, Caso *Almonacid Arellano e outros vs. Chile*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 26 de setembro de 2006, Série C, nº 154, § 124: “Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, estão obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Porém, quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam prejudicados pela aplicação de leis contrárias ao seu objeto e fim, e que desde o seu início carecem de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de ‘controle de convencionalidade’ entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, senão também a interpretação que do mesmo tem feito a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana”

¹²⁸¹ No sentido do texto: Corte IDH, Caso *Gelman vs. Uruguai*, Mérito e Reparações, sentença de 24 de fevereiro de 2011, Série C, nº 221, § 193. A mesma concepção foi reafirmada em outros casos, como, v.g., no Caso *Andrade Salmón vs. Bolívia*, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 1º de dezembro de 2016, Série C, nº 330, § 93.

O Ministério Público, fiel à sua vocação constitucional de agente anticorrupção, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como na defesa do patrimônio público e social, possui a atribuição de aferição e controle, de forma resolutiva, sobre a escorreita aplicação das normas internacionais de direito anticorrupção, consideradas como normas de direitos humanos, de quais a República Federativa do Brasil faz parte, quer no plano processual quer no plano extraprocessual.¹²⁸²

Não é comum que os membros do Ministério Público brasileiro, a não ser *obiter dictum*, se utilizem de instrumentos internacionais de direitos humanos, quer no âmbito processual quer no âmbito extraprocessual, no cotidiano. Existindo instrumentos internacionais, inclusive várias condenações do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos, é crucial que o *Parquet* brasileiro interaja com o Poder Judiciário para a efetividade do direito anticorrupção reconhecido no âmbito internacional, no Brasil.¹²⁸³

Apercebe-se que ainda há uma lacuna de atuação do Ministério Público nessa temática. No contexto atual, deve-se ter a consciência de que pode se aproveitar das frequentes e múltiplas oportunidades postas para que a instituição exerça também o exame da convencionalidade. As Convenções internacionais anticorrupção vigentes em plenitude no Brasil prevêem diversos dispositivos a nortear o Ministério Público brasileiro, tanto no aspecto resolutivo quanto demandista, na aferição de convencionalidade, possuindo papel relevante na defesa e efetivação de direitos humanos.

Mesmo que inexista uma metodologia judicial específica para que esse controle seja realizado, o Ministério Público não depende de lei especial para exercer o controle, podendo ser manejado por intermédio dos instrumentos processuais existentes. Há situações em que o Ministério Público apenas aferirá a convencionalidade, outros em que assumirá a iniciativa de controle. Na aferição de convencionalidade ocorre uma “[...] análise sobre a compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos, sem invalidação da norma sobre a qual recai a aferição, é dizer, sem que se retire da norma, por ato institucional, a sua

¹²⁸² MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 78, out./dez. 2020, p. 266.

¹²⁸³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. XIV.

validade intrínseca”.¹²⁸⁴ A aferição poderá incidir sobre as convenções anticorrupção, aqui consideradas como direitos humanos, considerando o direito fundamental anticorrupção.

No controle de convencionalidade, a norma interna é declarada inconveniente, portanto, inválida, por um órgão controlador com poder para tanto. Além da aferição, há verdadeiro controle. É possível ao Ministério Público ocupar, dentro do exame de convencionalidade *lato sensu*, a posição de aferidor (provocado ou *sponte* própria) e também ser o impulsionador do controle quando a norma será considerada inválida, retirando-se os seus efeitos.¹²⁸⁵

Os membros do Ministério Público devem conhecer o direito internacional anticorrupção, como de resto, todo o direito internacional dos direitos humanos, efetivamente aferindo e municiando o controle de convencionalidade quando for o caso. A intervenção pode ser provocada ou por ato próprio, de ofício.

No âmbito processual, a intervenção provocada, na acepção de Mazzuoli et al¹²⁸⁶, se dá em virtude de sua atuação como fiscal da ordem jurídica, nos casos em que obrigatoriamente deve atuar em virtude de previsão legal, como nos casos da ação popular¹²⁸⁷, na ação civil pública promovida pelos demais legitimados, mandado de segurança, *habeas data* e demais casos em que sua intervenção se dê pela dimensão dos interesses envolvidos.¹²⁸⁸

Nessas situações, a sua importância está em que o autor dessas ações pode não ter se atentado para eventuais inconveniências de lei, cabendo ao Ministério Público a defesa da

¹²⁸⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 78, out./dez. 2020, p. 268. Exemplo: Quando a Corte Interamericana entende que uma lei interna é inconveniente por meio de uma Opinião Consultiva, sem força de *res judicata*. Há apenas a aferição sem invalidação da norma.

¹²⁸⁵ Id., Ib.

¹²⁸⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 76.

¹²⁸⁷ Art. 5., inciso LXXIII, da Constituição da República: Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹²⁸⁸ BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 21.12.2021. Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: I - interesse público ou social; II - interesse de incapaz; III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana. Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.

ordem jurídica e do direito humano a viver em uma sociedade livre da corrupção. Assim, deverá intervir para ajustar o caso prático ao que preconizam as convenções internacionais às quais se vincula a República Federativa do Brasil, no plano internacional, em especial, as decisões da Corte Interamericana. Em todos os casos de intervenção, deverá o Ministério Público levar a efeito o cotejo entre o fato concreto, a lei aplicável e sua compatibilidade com o que preconizam as convenções internacionais anticorrupção.¹²⁸⁹

Como defensor da ordem jurídica deverá o Ministério Público verificar a interpretação e a aplicação da lei doméstica consoante as convenções internacionais que impactam o caso vertente, por consequência, terá reflexos na prestação jurisdicional.

Nos casos em que o Ministério Público for o autor, por iniciativa própria, poderá aferir a convencionalidade no sistema concentrado e no difuso.

No sistema concentrado, o Procurador-Geral da República figura entre os legitimados para o controle abstrato de normas¹²⁹⁰, assim, é legitimado adequado para o controle concentrado de convencionalidade no Brasil para o fim de adaptar/invalidar as leis internas contrárias aos comandos mais benéficos ao direito fundamental anticorrupção às convenções anticorrupção. Poderá nesse caso aferir a compatibilidade vertical em primeiro juízo de convencionalidade da norma, quando abre-se espaço para sua atuação resolutiva e, depois, para o Poder Judiciário em atuação demantista, em que caberá a propositura de ação direta de inconvenção, ação declaratória de convencionalidade, ação direta de inconvenção por omissão e arguição de descumprimento de preceito fundamental, baseado nas convenções anticorrupção.¹²⁹¹ Se outros legitimados ingressarem com as ações, o Ministério Público Federal atuará sempre como *custos juris*.¹²⁹²

Deverá a instituição exercer o controle de convencionalidade *ex officio* até mesmo porque a sua própria atuação se encontra controlada pelas normas de direito internacional. Poderá,

¹²⁸⁹ CIDH. Caso Comunidade Garifuna de Punta Piedra e seus Membros vs. Honduras, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 08.10.2015, Série C, nº 304, § 211. Decidiu que o Estado deve interpretar e aplicar a sua legislação nos termos da jurisprudência interamericana e dos padrões internacionais aplicáveis à matéria respectiva.

¹²⁹⁰ Artigo 103, inciso VI, da Constituição brasileira.

¹²⁹¹ Artigo 103, inciso VI, e § 2º, artigo 102, §1º, todos da Constituição brasileira.

¹²⁹² MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 78, out./dez. 2020, p. 60.

portanto exercer o controle de convencionalidade por meio da ação civil pública, que tem natureza difusa, não podendo a decisão retirar a norma do ordenamento jurídico, mas simplesmente exposto na fundamentação tanto do pedido quanto do julgado, determinando que o violador atenda à providência do julgado.¹²⁹³

A aferição de convencionalidade da Lei 14.230/2021 é medida que se impõe. Exemplo disso é o § 1.º, do artigo 11 da lei. Menciona expressamente que nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção somente haverá ato de improbidade administrativa quando for comprovada uma conduta funcional do agente público com o fim de obter proveito ou benefício indevida para si ou para outra pessoa ou entidade.

Ora, na Convenção de Mérida, o artigo 19º é específico para uma conduta específica: abuso de função. Recomenda que Estado Parte que considere a possibilidade de qualificar como delito, aqui o ilícito, quando o agente realiza ou se omite em relação a um ato, violando a lei, no exercício de suas funções, com o “fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade”. Mas, seria para um caso específico. A própria convenção enuncia outras condutas a serem penalizadas, não exigindo um fim especial de agir, mas, dolo genérico, a teor do que preconiza nos artigos 15º a 28º. A convenção ostenta posição de norma supralegal desafiando o controle de convencionalidade, por infringir nesse aspecto dispositivos do direito internacional anticorrupção a que se obrigou.¹²⁹⁴ A justificativa para a redação do artigo não se coaduna com o que prevê a Convenção invocada.

Em recente decisão do Ministro Herman Benjamin comprova-se a viabilidade desse controle. Em ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público de São Paulo menciona que a potencial inconveniência do § 10, do artigo 16, da Lei 14.230/2021, que estabelece o regime de indisponibilidade de bens para os atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito ou corrupção em sentido estrito, carecem de prequestionamento a respeito. A convencionalidade das alterações no regime de indisponibilidade de bens implementadas pela Lei 14.230/2021, nesse caso, no controle difuso, mereceria análise à luz do artigo 31 da Convenção de Mérida, no sentido de que cada Estado signatário adotará, “[...] no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, medidas necessária a bem do embargo preventivo

¹²⁹³ *Ib.*, p. 284.

¹²⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 19.11.2021.

e apreensão/confisco dos produtos das infrações nela disciplinadas; ou mesmo de dispositivos constitucionais reveladores da existência no Brasil, de um princípio geral de proteção adequada do patrimônio público”.¹²⁹⁵

Ou seja, a decisão acena para a possibilidade do controle de convencionalidade, em especial da Lei 14.230/2021, desde que prequestionado, tendo em vista a desconformidade da matéria com o estatuído pela Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto n.º 5687, em 31 de janeiro de 2006. O conduto processual é uma das vias idôneas para o controle de convencionalidade em caráter difuso. Assim, resta clara a potencialidade de controle de convencionalidade pelo Ministério Público por meio da ação de improbidade administrativa. Afinal, o previsto na Convenção.

Contudo, não somente no âmbito processual deve o Ministério Público efetivamente realizar a aferição e controle de convencionalidade. Também em sua atuação preventiva/resolutiva é possível que o utilize, no bojo do inquérito civil, da recomendação e do termo de ajustamento de conduta para que os interessados adequem duas condutas e atividades às exigências legais. Instrumentos eficientes para a resolução adequada de conflitos coletivos.

O Ministério Público pode aferir e controlar a convencionalidade, até mesmo por omissão, recomendando o aprimoramento de normas contábeis e de auditoria do ente federativo, prevendo sanções administrativas eficazes, proporcionais e dissuasivas para o caso de atos lesivos à Lei Anticorrupção. Caso não seja respondida, abre-se, ainda, a oportunidade de celebração de compromisso de ajustamento de conduta. Existem muitos entes federativos que ainda não implantaram em sua estrutura um órgão adequado com competência para instauração e julgamento do processo administrativo de responsabilidade (PAR), quando a ato ilícito empresarial causar lesão ao patrimônio público e social do município ou do estado-membro.

Outra hipótese prevista seria recomendação/compromissos de ajustamento de conduta para que os municípios, com o objetivo de que o ente federativo implemente mecanismos de integridade no âmbito municipal, a teor do preconizado no artigo 8, alíneas “1” e “2”, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.¹²⁹⁶

¹²⁹⁵ Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 2052065-SP. Rel. Ministro Herman Benjamin. J. 20.03.2023. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1829722824/inteiro-teor-1829722827>>. Acesso em 15.06.2023.

¹²⁹⁶ Artigo 8: Códigos de conduta para funcionários públicos 1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos. 2. Em particular, cada

Quando o Ministério Público realiza a aferição ou controle de convencionalidade provocando ou não o Poder Judiciário, mais do que pretender isoladamente o afastamento ou a invalidação da norma inconveniente, o faz como providência ligada à sua vocação de tutela de bens jurídicos e valores constitucionais, entre eles os valores que fundamentam o princípio anticorrupção.

5.1.3 Atuação extraprocessual

Como já se referiu, a atuação extraprocessual preventiva e resolutive deve ser uma tônica da atuação do Ministério Público, pois, na prática, a responsabilização a título cível, criminal e administrativo de atos de corrupção apresenta vários obstáculos, cada vez mais potencializados. Ademais, a recuperação de ativos financeiros torna-se muito mais difícil. Há de ter também em vista a preservação da sustentabilidade, em que o controle da corrupção por parte da instituição deve voltar-se a um regime de cooperação com as demais instituições democráticas, dando-se ênfase na fiscalização e controle prévio e concomitante. Para tanto é de se incentivar atuação pedagógica e preventiva preservando-se a autonomia dos gestores e a saúde das empresas, porém, sem negligenciar quanto às ilegalidades e irregulares decorrentes de má gestão ou da corrupção. Isso pode se dar de forma a inibir e remover ilícitos a partir de investigações próprias, aplicando-se técnicas de integração de dados e informações contidas em bases públicas, utilizando-se tecnologia robótica ou similar, evitando-se e antecipando-se a possíveis situações de risco de deterioração de recursos públicos.

Lado outro, é de se considerar a contribuição no impulsionamento de políticas públicas mais efetivas para o enfrentamento da corrupção na seara preventiva. Isso se verifica desde o fomento à educação cívica, de coletivismo e associativismo na formação da criança e do adolescente até o compartilhamento de experiências e expedição de notas técnicas direcionadas ao poder legislativo, visando ao aperfeiçoamento do sistema de prevenção e repressão à corrupção

Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

por meio de reformas institucionais. Isso tudo porque o combate reativo tem se mostrado ineficaz para a recuperação integral dos danos causados ao erário.

Como já mencionado, o Ministério Público resolutivo é uma das faces de um Ministério Público projetado na Constituição brasileira, como guardião do princípio anticorrupção, também em construção, havendo a necessidade de compreensão do ato ilícito relacionado à corrupção, os seus marcos teóricos, efeitos, as causas e modos pelos quais se opera, atacando-os prioritariamente, por meio de ações preventivas.

Igualmente, o trabalho de reforço e concretização da transparência de todos os órgãos públicos, ressaltando-se os órgãos ligados ao poder executivo em todos os níveis da Federação, garantindo-se o acesso, respeitadas as restrições da Lei de Acesso à Informação, aos demais poderes, sociedade e Ministério Público.

Só assim o Ministério Público brasileiro, por meio de suas Promotorias ou Procuradorias especializadas, poderá realizar o trabalho de acompanhamento genérico e exigência de transparência ativa na adoção e execução de políticas públicas, integridade e *compliance* relacionadas às atribuições que lhes são pertinentes: infância e juventude, idoso, saúde, educação, meio ambiente e urbanismo e outras áreas. Anote-se que o Ministério Público atua na maioria dos contextos em que a corrupção opera.

Tal acompanhamento pode ser realizado por meio da instauração de um Procedimento Administrativo de acompanhamento de políticas públicas, não equiparável ao denominado inquérito civil, portanto, não sujeito ao prazo prescricional da Lei de Improbidade com as alterações promovidas pela Lei 14.230/21.

A partir do momento que o órgão de execução especializado detecta condutas que se afigurem como ato de improbidade administrativa ou corrupção, poderá, após, coletar esses elementos de convicção, envia-los à Promotoria de Justiça com atribuição para a tutela do patrimônio público para que esta, seja em conjunto com a Promotoria ou Procuradoria remetente, seja isoladamente, possa instaurar o pertinente inquérito civil ou, até mesmo, promover a ação civil e/ou criminal relacionada aos fatos apurados.

5.1.3.1 Acordo de não persecução penal

O sistema de direito penal brasileiro até a edição da Lei 9.099/1995 era avesso a qualquer solução alternativa ou negociada no campo penal. A partir dessa lei, inicia-se o uso de técnicas de justiça penal consensual como a transação penal¹²⁹⁷ e a suspensão condicional do processo¹²⁹⁸, ambas em crimes de menor potencial ofensivo.

Também já se discorreu sobre a legislação brasileira que previu o instituto da colaboração premiada que ganhou contornos mais claros a partir da Lei 12.850/2013.¹²⁹⁹ O instrumento se mostrou eficiente na história recente da Itália, rompendo a *omertà* existente no bojo das organizações criminosas, cujo uso se inicia com objetivo de coibir o terrorismo e se alastra para outras espécies de crimes, entre eles a Lei Antimáfia e a Lei Antitráfico de Drogas.

No caso brasileiro, o réu deve colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenham alguns resultados previstos nos incisos do artigo 4º, da Lei 12.850/2013, sendo importante instituto para dar início e instruir a investigação de crimes de corrupção.

Para Rufato e Silva¹³⁰⁰, com o que se concorda, a Lei 13.964/2019 acabou trazendo alterações para a Lei 12.850/2013 que levanta contradições a contribuir para debates jurídicos onde não haveria necessidade, desestimulando o réu colaborador a aderir ao instituto, com interpretações que podem diminuir as suas opções e o sucesso da própria colaboração. O § 7º, do artigo 4º, permite suscitar a nulidade de cláusulas relacionadas ao regime de cumprimento de pena e progressão de regime, em flagrante contradição com o princípio acusatório e o sucesso do

¹²⁹⁷ Art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta.

¹²⁹⁸ Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

¹²⁹⁹ O juiz pode conceder perdão, reduzir em até 2/3 a pena privativa de liberdade ou substituí-la por pena restritiva de direitos do agente que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação desde que se verifiquem as condições previstas no artigo 4º e incisos.

¹³⁰⁰ RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. Combate à corrupção nos municípios brasileiros. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 225-226.

acordo. O STF já havia decidido meses antes que o acordo não poderia ser impugnado por corréus ou partícipes, pois, para isso as cláusulas constantes do acordo deveriam ser reexaminadas o que é vedado pelo enunciado da Súmula 454, do STF.¹³⁰¹

Outra alteração prejudicial foi a que prevê que os acordos de colaboração premiada serão obrigatoriamente mantidos em sigilo até o recebimento da denúncia, eis que estará vedado ao magistrado decidir por sua publicidade em qualquer hipótese, contrariando o artigo 93, inciso IX, da Constituição brasileira que estabelece a regra da publicidade dos processos e decisões judiciais. Em algumas situações pode até parecer salutar que o acordo não seja divulgado ao público, mas impedir o magistrado competente, em absoluto, de decidir fundamentadamente sobre o levantamento do sigilo, fere o direito à informação e transparência, ainda mais em delitos que atentam contra o patrimônio público.¹³⁰²

A norma representa um retrocesso no combate à corrupção e merecerá um melhor tratamento hermenêutico para que se harmonize com os princípios constitucionais, ponderando-se com os ideais democráticos e republicanos da publicidade previstos no próprio artigo 93, inciso IX, da Constituição brasileira, imposição que visa à transparência e controle interno e extraprocessual dos atos do Estado-juiz. Nesse aspecto o princípio estruturante anticorrupção pode servir de vetor interpretativo e de vedação do retrocesso, norteando tanto o controle de constitucionalidade quanto à aferição de convencionalidade, com base em convenção a qual o Brasil aderiu.¹³⁰³

Sem embargo disso, a mesma Lei 13.964/19, o chamado pacote anticrime, passou a prever expressamente o acordo de não persecução penal, no artigo 28-A, e seus parágrafos, do Código de Processo Penal¹³⁰⁴. O instituto capacita a atuação resolutiva do Ministério Público como agente anticorrupção.

¹³⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 1103435 AgR, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 17.05.2019.

¹³⁰² RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. Combate à corrupção nos municípios brasileiros. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 227.

¹³⁰³ Artigo 65, alíneas “1” e “2”, da Convenção de Mérida (Convenção da ONU Contra a Corrupção), incorporada no direito doméstico brasileiro pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

¹³⁰⁴ Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Poderá ser celebrado em não sendo caso de arquivamento do procedimento investigatório, desde que o investigado confesse a prática do delito praticado sem violência ou grave ameaça, nos crimes cuja pena mínima for inferior a quatro anos. Antes disso, alguns acordos de não persecução penal já eram celebrados pelo Ministério Público brasileiro, com base na Resolução n° 181, de 7 de agosto de 2017, alterada pela Resolução n° 183, de 24 de janeiro de 2018 que previa o acordo no artigo 18, §§ 1° ao 13°.

Ao se incluir o termo “confissão circunstanciada”, a Resolução CNMP faz referência ao previsto no artigo 41, do Código de Processo Penal: “a denúncia ou a queixa conterá a exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias”, não havendo qualquer referência ao reconhecimento de culpa. Assim, o que deve é conter o suporte fático e a correspondente tipificação, considerando que um dos requisitos objetivos a serem considerados para o acordo é a pena; assegurar que a proposta seria direcionada para o autor do fato e não para a pessoa que admitisse o cometimento do delito a robustez do inquérito policial ou do Procedimento Investigatório Criminal para uma possível denúncia em caso de descumprimento do ANPP; em havendo descumprimento, a deflagração da ação penal admite a retratação de tal “confissão circunstanciada”.

É possível a celebração de acordo em relação a praticamente todos os crimes de corrupção em sentido amplo previstos na legislação brasileira, inclusive o crime de lavagem de dinheiro, com exceção dos tipos penais acrescentados ao código penal pela nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021).¹³⁰⁵ As condições devem ser ajustadas entre as partes, podendo-se incluir

(Vigência) III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); (Incluído pela Lei n° 13.964, de 2019) (Vigência) IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou (Incluído pela Lei n° 13.964, de 2019) (Vigência) V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. (Incluído pela Lei n° 13.964, de 2019) (Vigência)

¹³⁰⁵ Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. *Art. 337-F.* Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. *Art. 337-H.* Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa; *Art. 337-L.* Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: I - entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; II - fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou

cláusulas não previstas expressamente no artigo 28-A. Apesar da discricionariedade concedida ao Ministério Público, é necessário que a instituição fundamente o não oferecimento do acordo, bem como não o banalize. Em homenagem ao direito fundamental anticorrupção de natureza difusa, diante de crimes de corrupção praticados de forma habitual, reiterada ou profissional detectando-se o envolvimento de organização criminosa institucionalizada; em casos em que se comprove prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito de grande monta, a realização de acordo deve ser inviabilizada.¹³⁰⁶

Aliás, a primeira obrigação é reparar o dano ou restituir a coisa à vítima. Ainda mais quando se tratar de recursos públicos. É imprescindível que isso realmente conste, pois, uma das falhas demonstradas nas diversas operações anticorrupção é justamente a ausência de ressarcimento ao erário. Essa cláusula pode incluir indenização por dano moral coletivo em situações em que o prejuízo concreto não seja aferível. Deverá renunciar a bens e direitos indicados como instrumentos, produtos ou proveito do crime pelo Ministério Público.

Além disso, a lei prevê a aplicação de penas restritivas de direito:

a) prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); b) pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito.

O Superior Tribunal de Justiça sedimentou a compreensão de que a possibilidade de oferecimento do acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei n. 13.964/2019, é restrita aos processos em curso até o

com prazo de validade vencido; III - entrega de uma mercadoria por outra; IV - alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; V - qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

¹³⁰⁶ O acordo não poderá ser celebrado nas seguintes hipóteses: I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência) IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019) (Vigência)

recebimento da denúncia.¹³⁰⁷ O acordo necessariamente deverá ser homologado em juízo, oportunidade em que se designará uma audiência para tal fim, onde o investigado deverá comparecer. Se o magistrado entender que o acordo não atende aos requisitos legais, por serem cláusulas inadequadas, insuficientes ou abusivas, devolverá os autos para o Ministério Público para, se for o caso, reformular o acordo na presença do investigado e seu defensor.

O ANPP, já vem se tornando um importante instrumento para racionalizar as causas criminais a serem discutidas em juízo. Aliás, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios envolvendo crimes de corrupção, mormente em situações em que o ressarcimento seja uma realidade. Na busca pela tutela de direitos, o Poder Judiciário passa a ser a *ultima ratio* ou *extrema ratio*. Como modelo de tutela adequada, tempestiva e efetiva do direito fundamental anticorrupção sem a necessária passagem pelos tribunais, a não ser para sua homologação, reestrutura e inova o quadro normativo como medida compatível e identificado com a função reconstrutiva do princípio anticorrupção.

Com base na legislação posta, basta sua interpretação contextualizadora para que a instituição Ministério Público evolua de um “sistema demandista, anacrônico e em processo de superação” para uma instituição resolutiva, em franco processo de construção.¹³⁰⁸

Muitos Estados da federação brasileira já disciplinaram o ANPP internamente.¹³⁰⁹

Com a otimização desse instrumento resolutivo, o ANPP, o Ministério Público, pode concentrar suas ações nos grandes casos de corrupção a serem deduzidos perante o Poder Judiciário, em situações em que o acordo é inviável, reduzindo ainda mais o tempo de resposta do sistema de justiça, objetivando a adequação e efetividade da punição.

¹³⁰⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp 1909408/SC*, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 05/10/2021, DJe 13/10/2021.

¹³⁰⁸ GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 221.

¹³⁰⁹ No Estado de Mato Grosso do Sul, por exemplo, foram elaborados: Recomendação PGJ 002/2020; Portaria 1790, de 19 de maio de 2022; Recomendação conjunta 1/2023 PGJ/CGMP/CAOCRIM, de 20 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/cao/cao-ii/recomendacoes-e-orientacoes>>. Acesso em: 22.ago.2023.

5.1.4 Enfrentamento não penal

Neste trabalho já houve menção quanto aos instrumentos não penais de combate à corrupção, sobre a existência do sistema anticorrupção brasileiro e do microsistema de tutela processual coletiva, onde o Ministério Público, apesar de não ser o único legitimado, ocupa posição de protagonismo, afigurando-se o principal autor de ações civis públicas no Brasil. Ademais, quando não for o autor, obrigatoriamente figurará como *custos juris*. Assim, além do destaque na seara penal, como titular privativo das ações penais públicas, ganhou relevância como defensor do povo brasileiro, nomeadamente na tutela de direitos transindividuais, atividade finalística e harmônica à sua compreensão como instituição de extração constitucional. Entre as suas atribuições resta claro que exerce, no âmbito dessa tutela coletiva, na defesa do patrimônio público e social, agora como titular exclusivo da ação de improbidade administrativa, sem embargos das ações previstas na Lei anticorrupção e na Lei da Ação Civil Pública.

Não se pode conceber um Ministério Público confinado somente à tutela penal. Como instituição de garantia deve ser capaz de tutelar todos os direitos fundamentais (civis, de liberdade, de igualdade, políticos, sociais), mostrando-se de extrema importância a existência de órgãos do Ministério Público especializados na tutela de cada um desses direitos fundamentais, cobrando a criação de políticas públicas e fiscalizando a sua execução em todas as áreas de sua atribuição¹³¹⁰, em especial, o direito fundamental anticorrupção.

Nessa senda, tem à sua disposição instrumentos como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas e outros meios, desde que afinados com a sua vocação constitucional, capazes de superar sua perspectiva meramente processual, transformando-se em agente político efetivo, atuando em rede e nos diversos níveis, ocupando espaços, habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas, transnacionalizando a sua atuação, tendo em conta a guerra de posição travada em nível planetário

¹³¹⁰ Direito à educação, consumidor, ambiental, direitos humanos, criança e adolescente, saúde, idoso e outros direitos coletivos. Na doutrina portuguesa, quanto à função do Ministério Público na defesa transindividual dos consumidores veja-se: PIRES, Cardoso Alves João. O Ministério Público e a proteção dos consumidores. In: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público. Lisboa: SMMP, 2008, p. 191 e ss.

o que implica em buscar a solução judicial somente depois de esgotadas todas as possibilidades de resolução das questões que lhe são postas.¹³¹¹

Na atuação não penal do Ministério Público brasileiro, o CNMP sugere a criação de estruturas especializadas no âmbito dos Ministérios Públicos, por meio da Resolução n° 42, de 23 de agosto de 2016, nas seguintes hipóteses:

V - atos de improbidade administrativa (Lei n° 8.429, de junho de 1992), especialmente os previstos nos artigos 9° e 10 da referida Lei; VI - ações civis públicas com fundamento na proteção do patrimônio público e social (art.13, VII, da Lei n° 7.347, de 24 julho de 1985); VII - ações populares para a proteção do patrimônio público (art. 5°, LXXIII, da Constituição Federal); VIII - procedimentos, medidas e ações relacionados à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública (Lei n°. 12.846, de 1° de agosto de 2013).

Em todos esses aspectos, é imprescindível que se acelere a transição de um Ministério Público exclusivamente demandista para uma instituição resolutiva. Como já visto, a prevalecer a faceta demandista, aquele que atua somente como agente processual continuamente transferirá para o Poder Judiciário a resolução de problemas sociais, o que já se mostrou desastroso no campo de direitos coletivos, incluindo a tutela anticorrupção, considerando que o Poder Judiciário ainda atende muito mal às demandas que atendem interesses massificados.¹³¹²

O Ministério Público carrega a carga intensa de agente promotor da concretização normativa da Constituição, de seus objetivos e propósitos. A atuação finalística está associada à preservação de direitos fundamentais o que reforça a sua característica de cláusula pétrea. Resta à instituição preocupar-se com a sua legitimação perante a sociedade, o que realiza por intermédio do manejo de instrumentos que lhes são colocados legalmente à disposição, justamente para a tutela dos direitos fundamentais. A priorização de sua atuação preventiva contra a corrupção é uma das formas de proteção jurídica genuína, decorrendo da prevenção geral, inserida no princípio democrático¹³¹³ reforçado pela função hermenêutica do princípio anticorrupção, tendente à uma interpretação histórica, teleológica e sistemática dos artigos 127 e 129, da Constituição brasileira com as demais cláusulas anticorrupção em um sentido favorável à prevenção da corrupção.

¹³¹¹ GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998, p. 96.

¹³¹² *Ib.*, p. 33.

¹³¹³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social*. FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 64.

5.1.4.1 Atuação preventiva

A tutela jurídica preventiva ataca o ilícito antes mesmo que o dano se concretize, evitando a sua prática, continuidade ou repetição. Seria uma espécie de tutela extraprocessual inibitória do ilícito contra patrimônio público e social.

Tratar de soluções de conflitos por mecanismos a serem manejados pelo próprio Ministério Público pode causar espécie em um primeiro momento.¹³¹⁴ A resolubilidade está ligada a uma solução preventiva. Com base nos antecedentes históricos e sua evolução, desde antes do advento constitucional de 1988, o Estado já havia optado por atribuir ferramentas para que a instituição se enveredasse muito mais para um viés consensual do que acusatório, desbordando do poder judiciário.¹³¹⁵

O Ministério Público resolutivo é uma das faces de um Ministério Público projetado na Constituição brasileira, agora em construção. Essa redefinição representa um quadro com novos desafios: i. aprofundamento da compreensão da função política do Ministério Público; ii. a atualização de seu perfil institucional; iii. instituição de novas formas de atuação e inserção social.¹³¹⁶

Deve-se compreender o ato ilícito relacionado à corrupção, os seus marcos teóricos, efeitos, as causas e modos pelos quais se opera, atacando-os prioritariamente, por meio do impulsionamento de políticas públicas mais efetivas de seu enfrentamento na seara preventiva. Isso se verifica desde o fomento à educação cívica, de coletivismo e associativismo na formação da criança e do adolescente até o compartilhamento de experiências e expedição de notas técnicas direcionadas ao poder legislativo, visando ao aperfeiçoamento do sistema de prevenção e repressão à corrupção por meio de reformas institucionais.

Isso tudo porque o combate reativo tem se mostrado ineficaz para a recuperação integral dos danos causados ao erário.

¹³¹⁴ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público: funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 66.

¹³¹⁵ *Ib.*

¹³¹⁶ GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2.ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020, p. 221.

A corrupção no âmbito estatal, como espécie de improbidade administrativa, relega a fins secundários os fins estabelecidos na Constituição e nas leis, prevalecendo a máxima da sobreposição de interesses privados em detrimento do patrimônio público e social. Os efeitos sociais são negativos. Como já se mencionou neste trabalho, há uma estimativa de que o custo da corrupção no Brasil gira em torno de R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano, conforme dados da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp), em pesquisa realizada em 2010, o que equivale a percentuais entre 1,38% e 2,3% do Produto Interno Bruto. Brasileiro. A consultoria *Capital Economics*, de origem britânica apontou-se que, somente em 2015, os impactos gerados pela corrupção na empresa pública brasileira Petrobrás, investigados pela “Operação Lava-Jato”, incluindo os efeitos de redução de investimentos na companhia e outras implicações, perfaz o montante de 0,5 do PIB nacional.¹³¹⁷

São recursos de difícil reparação, pois, não afetam somente o erário em si, mas, influencia negativamente o futuro do país, desviando-se valores indispensáveis à saúde, educação, segurança, desenvolvimento humano e tecnológico, bem como acarreta outras consequências nefastas que retroalimentam um ciclo patológico e tautológico da corrupção. Os efeitos deletérios são irreversíveis e não plenamente passíveis de compensação de qualquer espécie.

A atuação resolutiva em seu aspecto preventivo é a que mais aproxima o Ministério Público do princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, parte final, da Constituição brasileira, cláusula anticorrupção em sentido estrito. O caminho preventivo confere legitimidade à instituição, inserindo-a na sociedade, representando a maneira mais eficaz de proteção ao Patrimônio Público contra atos de corrupção. Isso inclui até mesmo o controle preventivo de inconstitucionalidade, seja no sistema difuso e, em especial, no concentrado, tendo em vista que o Ministério Público, tanto na esfera federal quanto na estadual é detentor da legitimidade para tal, arena adequada para evitar a aplicação de leis inconstitucionais. Outra atuação nesse sentido, mesmo que atrelado ao modelo demandista, seria a propositura de ações civis públicas com pedido de tutela inibitória ou de remoção do ilícito, importante técnica processual de tutela preventiva do Patrimônio Público em juízo, entretanto, mantém sua característica de prevenção.

A Resolução n° 42, do CNMP, de 23 de agosto de 2013, estabeleceu que a atuação preventiva deve levar em conta uma série de diretrizes, tais como:

¹³¹⁷ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/petrobras/noticia/3876272/corrupcao-petrobras-pode-tirar-pib-diz-capital-economics>. Acesso em: 17 dez 2021.

- articulação e interação com os órgãos de investigação e controle para intercâmbio de informações e boas práticas através de uma rede de comunicação contínua;
- estabelecimento de ações coordenadas entre os órgãos de execução;
- abordagem multidisciplinar;
- indução de políticas públicas que visem à promoção da boa governança nos setores público e privado;
- promoção da eficiência da transparência ativa e passiva;
- fortalecimento e ampliação de ações de controle social, a partir da experiência de entidades públicas e de movimentos sociais;
- fortalecimento e implementação de projetos para a formação de uma sociedade ética por meio da educação cidadã mediante parcerias com setores público e privado, com capacitação específica de membros, servidores e estagiários para atuarem diretamente na capacitação dos projetos com diretores, professores e alunos da rede pública e privada do ensino infantil à universidade;
- desenvolvimento de campanhas educativas de propagação de comportamento ético para todas as idades, de conscientização quanto aos danos sociais e individuais causados pela corrupção, de apoio público para medidas contra a corrupção, de incentivo para a apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e de condenação, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática, voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção a serem veiculados em rádio, cinema e mídias sociais;
- fortalecimento das estratégias de divulgação constante pela imprensa das ações de enfrentamento preventivo e repressivo, capacitando os membros e servidores para isso; desenvolvimento de projetos em que os membros e servidores, em ações de campo que permitam contato pessoal, possam conscientizar e empoderar a população quanto ao seu papel fundamental na concretização de uma sociedade ética mediante posturas individuais, coletivas e sociais, sugerindo, inclusive, ações concretas que efetivam a prevenção da corrupção por meio da educação e do controle social, com as auditorias cívicas, como conferências, seminários, feiras, eventos de rua, visitas a escolas e universidades, entre outros. Ou seja, essas diretrizes foram estabelecidas em *numerus apertus*.

A ideia é a de que os diversos ramos do Ministério Público passem a contar com estruturas de prevenção e repressão à corrupção, superando eventuais divisões prejudiciais à atuação. O Ministério Público federal estruturou-se, promovendo reformas em seus órgãos setoriais de coordenação previstos no artigo 58, da Lei Complementar nº 75/93. Por exemplo, a sua Quinta Câmara foi renomeada para Combate à Corrupção pela Resolução 148/CSMPF.

Adicionalmente, foram criados os Grupos de Atuação Especial Contra o Crime Organizado em diversos estados da federação e no próprio Ministério Público Federal a exercer importantes funções investigativas em parceria com as Promotorias de Justiça e Procuradorias da República que possuem a atribuição de combate à corrupção.¹³¹⁸

Quando se tem um sistema de responsabilização, é normal que se atente para o controle preventivo da corrupção e a correta utilização dos instrumentos colocados à disposição tanto da Administração Pública quanto do Ministério Público em um cenário que se mostra consideravelmente árido para medidas negociadas tornando excessivamente difícil a consolidação de adoção de soluções consensuais antecipatórias a eventuais conflitos.

A liderança política e da administração pública deve exercer o seu papel sendo exemplo a fomentar a consensualidade, irradiando a sua postura por toda a sociedade, bem como para a Administração pública em geral, encarnando uma postura democrática. Uma gestão hermética condicionada a uma ampla discricionariedade, por vezes, faz com que a vontade exclusiva do gestor prevaleça, não vocalizando o interesse público que permeia a solução preventiva.

Há necessidade de se cambiar os próprios métodos, hábitos e rotinas da administração, sempre considerando a sua evolução transformadora da postura administrativa, cambiando de um modelo litigioso para o modelo consensual e preventivo o que nem sempre se faz possível apenas com a adoção de controles formais e procedimentais, devendo-se buscar sempre a potencialidade de modernização do direito administrativo.

¹³¹⁸ O Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, por conta da Resolução nº 42, de 23 de agosto de 2016, criou o GECOC (Grupo Especial de Combate à Corrupção). Em parceria com o GAECO do mesmo Ministério Público tem realizado importantes operações de combate à corrupção. Por exemplo, em abril de 2021, foi deflagrada a operação “Moradia” para apurar atos de improbidade administrativa decorrente de contrato público firmado entre a Prefeitura de Campo Grande, com uma Organização Não Governamental para a construção de unidades habitacionais destinadas a moradores de antigo lixão da cidade. Empresas de fachada foram constituídas e documentos foram falsificados para permitir a apresentação de prestação de contas fictícias perante o Poder Público Municipal, quando na realidade as unidades não foram construídas em sua integralidade. (Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/04/operacao-moradia-e-deflagrada-em-campo-grande>>. Acesso em: 14 dez 2021).

O princípio anticorrupção deve ser introjetado não somente nas instituições, mas no ideário popular por meio do fomento de consciência democrática, maior instrumento de prevenção à corrupção, exigindo-se, cada vez mais, a transparência, publicidade e a *accountability*.

Vários mecanismos já são estabelecidos em cláusulas anticorrupção na Constituição brasileira como o princípio do concurso público, das licitações, o monitoramento de renda e evolução patrimonial substancial dos agentes públicos, abertura e manutenção de meios democráticos para que a participação democrática ultrapasse os limites da mera formalidade.

São situações a serem priorizadas, em que o Ministério Público brasileiro poderá exercer atuação preventiva por meio dialógico, não se deixando de aplicar a norma, mas, atentando-se para a possibilidade de sua aplicação negociada por intermédio dos instrumentos extraprocessuais preventivos.

Já existem muitas experiências exitosas do Ministério Público brasileiro no contexto social, mesmo no momento de pandemia, trazendo a perspectiva nova e ainda desconhecida, entretanto, positiva, de boas práticas cujos estímulos devem ser permanentes. A tecnologia avança e consolida projetos pertinentes à responsabilidade institucional e aos anseios da coletividade o que não destoa das atribuições constitucionais do Ministério Público, mormente daquela estatuída no inciso IX, do artigo 129, da Constituição brasileira.¹³¹⁹

5.1.4.2 Instrumentos extraprocessuais preventivos

O artigo 129, inciso III, da Constituição brasileira estabelece as funções instituições do Ministério Público, entre eles, a promoção do inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e outros direitos ou interesses difusos e coletivos. O artigo 26, da Lei 8625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabelece uma série de prerrogativas. Logo no inciso I, do artigo 26, a de instaurar inquéritos civis e outras medidas e

¹³¹⁹ IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

procedimentos administrativos pertinentes, podendo exercitar o seu poder requisitório (inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”, incisos II a VIII e seus parágrafos).

Trata-se de um procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente,¹³²⁰ Ou seja, cuida-se de procedimento investigativo que se desenvolve no âmbito do próprio Ministério Público, sem qualquer dependência com a esfera judicial. Configura-se um procedimento preparatório destinado e viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Já havia sido criado pela Lei 7.347/85, destinando-se predominantemente à coleta, por parte do Ministério Público, de elementos necessários para a propositura de ação civil pública, mas não compulsoriamente deve chegar a esse fim.

O inquérito civil se desenvolve de acordo comum à sistemática de acompanhamento e arquivamento, diferenciada em relação ao inquérito policial, posto que necessariamente presidido por membro do Ministério Público e visa a primordialmente formar o seu convencimento sobre a propositura ou não de uma ação civil pública. Para a sua instrução podem ser expedidas notificações, requisições, oitivas de testemunhas, requisição de exames periciais e vistorias, visando a produzir elementos probatórios para a apuração de fatos e atos de corrupção.

O instrumento ocupa local de destaque, pois, na prática, não raro, basta uma notificação dando conhecimento de que o procedimento foi instaurado ou que o será para que um ato ilícito venha a cessar. Por isso, a sua grande importância na atuação preventiva e resolutiva. Ostenta, portanto, a natureza de procedimento de formalização de consenso, transformando-se em ferramenta a viabilizar a resolução de litígios no campo extrajudicial.

Nessa tessitura, um dos instrumentos importantíssimos para que o Ministério Público exerça o seu papel resolutivo em sua atuação extrajudicial é o seu poder requisitório, independente de requerimentos à autoridade judicial.

Tal poder-dever é respaldado pelo artigo 129, incisos VI e VIII da Constituição brasileira.¹³²¹ Poder porque confere ao membro do Ministério Público a prerrogativa de fazer cumprir a requisição não atendida; dever, porque exige uma atuação coerente e equilibrada,

¹³²⁰ MELLO FILHO, José Celso apud GARCIA, Emerson. Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 243.

¹³²¹ Inciso VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; inciso VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

razoável e sem excessos, no espectro daquilo que determina o ordenamento jurídico. O poder requisitório do Ministério Público está previsto também na legislação infraconstitucional.¹³²² O poder requisitório é fundamentado pelo princípio do dever de colaboração das pessoas físicas e jurídicas do ordenamento jurídico, públicas ou privadas, de colaborarem com a atividade investigatória e resolutive do Ministério Público.¹³²³ Calha lembrar que a Constituição de Portugal, no artigo 23.4, dispõe que os órgãos e os agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização de sua missão. Há similaridade com as funções de *Ombusman* exercida pelo Ministério Público brasileiro.

Para assegurar a instrução do inquérito civil há de se munir a instituição do chamado poder requisitório. Requisição não se trata de requerimento ou solicitação, mas sim é ordem legal, emanada da autoridade pública e a abstenção imotivada diante dela gera a prática de crime.¹³²⁴

Nesse diapasão, o poder de requisição é frequentemente exercido por meio do inquérito civil, mecanismo apropriado para a investigação de atos de corrupção e lesão ao patrimônio público e social, contratações irregulares de servidores públicos, contratos e licitações viciadas, enriquecimento ilícito, atos de corrupção que atentem contra os princípios constitucionais da administração pública, falta de transparência e integridade.

O inquérito civil pode assumir a característica estrutural, podendo servir de procedimento indutor de políticas públicas, assim como o são os chamados processos estruturais. Por vezes, no campo da transparência ou na falta de determinados serviços e órgãos, como por

¹³²² O art. 26, incisos I, II, III e IV, da Lei nº 8.625, de 12.02.1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados Federados); A Lei Complementar nº 75, de 20.05.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), em seus arts. 7º e 8º, praticamente reitera tais previsões, acrescentando, outrossim, que é cabível requisição para dispor do auxílio de força policial (art. 8º, inciso IX); Código de Processo Penal, existe a previsão da requisição ministerial para a instauração de inquérito policial nos crimes de ação pública, conforme o art. 5º, inciso II. Além disso, poderá haver requisição para a autoridade policial ou a outras autoridades/funcionários que possam fornecê-los, a fim de formar os elementos de convicção do *Parquet* para ajuizar a ação penal pública (arts. 13, inciso II, e 47); O art. 13-A do CPP; art. 6.º, da Lei 7.853/89; artigos 201, inciso XII, e 223, da Lei 8.069/90; Art. 45, 50 e 74, incisos V, VI e IX, da Lei 10.741/2003;

¹³²³ ISMAIL FILHO, Salomão. Poder requisitório e princípio do dever de colaboração com o Ministério Público. Disponível em: <<https://amppe.com.br/poder-requisitorio-e-principio-do-dever-de-colaboracao-com-o-ministerio-publico/>>. Acesso em: 02.ago.2023.

¹³²⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei nº 8.625, de 12.02.1993. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 387-388. O art. 8º, § 5º, da LC nº 75/1993, aplicável ao MP dos Estados Federados por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993, fixa um prazo de até dez dias úteis para atendimento da requisição, mas que pode ser prorrogado, mediante pedido justificado. Entretanto, o artigo 10, da Lei 7.347/85 prevê que se constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

exemplo, a ausência de controladorias internas nos municípios ou a sua falta de estrutura adequada podem ser objetos de inquéritos civis. Pode ocorrer que determinado Município ou Estado não tenha conhecimento desde o início sobre qual seria a melhor solução ou política pública adequada. As notificações, audiências públicas, reuniões, ajustamentos de conduta e as recomendações são instrumentos administrativos hábeis a determinar uma sequência de comportamentos tendentes à estruturação ou reestruturação de determinado estado de coisas no âmbito da Administração Pública de todos os poderes e órgãos públicos, ainda mais em situações complexas onde se exige um procedimento contínuo e cooperativo até se alcançar o resultado mais adequado. Aqui se toma de empréstimo alguns conceitos cunhados na teoria do processo estrutural cujo instrumento mais comumente utilizado é a própria ação civil pública. Um problema estrutural se define “pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita”¹³²⁵, uma situação longe do estado ideal.

Mesmo que o inquérito civil não se trate de um procedimento em contraditório, é extremamente salutar que se abram canais dialógicos para resolução de problemas e ilícitos estruturais. Em alguns casos, somente a propositura da ação civil pública será capaz de resolver, mas, o ideal é que isso ocorra na fase extrajudicial. Pode tratar-se de um estado de coisas que viole o princípio anticorrupção e os demais princípios estruturantes da Constituição e que necessitem da aplicação de sanções, noutros casos é possível tão-somente sanar-se a situação de desconformidade. A reorganização do setor de licitações, a adoção de estatutos de ética de agentes públicos e mecanismos de *compliance* e de integridade, a regulamentação de contratação de agentes públicos comissionados em percentuais razoáveis, a realização de concurso público visando à recomposição dos recursos humanos seguindo os requisitos constitucionais, a implementação de um sistema de transparência que permita o acesso facilitado a informações fidedignas de conteúdo veraz e compreensível a todo e qualquer cidadão, são alguns exemplos de estados de desconformidade que podem passar a um estado de conformidade por intermédio de um manejo sofisticado e de vanguarda do inquérito civil resolutivo.

Claro que na prática, o cumprimento das requisições e da produção dos demais elementos de convencimento quanto à prática de improbidade administrativa não se desenvolve de forma expedita, por conta da complexidade geralmente envolvida em investigações desse

¹³²⁵ ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Ministério Público e o processo civil contemporâneo. 2. ed. Salvador: 2021, p. 347.

naípe. O CNMP regulamentou os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei 8.625, disciplinando no âmbito do Ministério Público brasileiro a instauração e a tramitação do inquérito civil por meio da Resolução 23, de 17 de setembro de 2007.¹³²⁶

Nota-se que mesmo que ainda não se tenha reconhecido expressamente no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio anticorrupção mobiliza toda a atuação do Ministério Público no exercício dessa sua atribuição, impulsionando a própria instituição a se estruturar e modernizar-se de forma a prevenir e combater a corrupção de forma cada vez mais eficaz e efetiva.

Em outros ordenamentos, apercebe-se algumas funções similares de tutela de direitos e interesses não criminais, nomeadamente os direitos metaindividuais ou transindividuais. Em Portugal, país que deu origem ao Ministério Público brasileiro, houve o reconhecimento de direitos e interesses transindividuais, legitimando o Ministério Público para a sua tutela. A teor do previsto no artigo 4º, “1”, “h”, da Lei 68/2019, de 27 de agosto, cabe-lhe “assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses coletivos e difusos”¹³²⁷. Leis especiais também lhe conferem essa legitimidade.¹³²⁸ No âmbito penal é que exerce seu papel contra a corrupção com mais notoriedade, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Na legislação não há mecanismo cível específico para que o Ministério Público português exerça a tutela coletiva extrajudicial e até mesmo judicial do direito fundamental anticorrupção, como a ação de improbidade administrativa, a ação civil pública ou o inquérito civil.¹³²⁹ Pode, contudo, substituir-

¹³²⁶ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf>>. Acesso em: 14.12.2021.

¹³²⁷ PORTUGAL. Lei 68/2019, de 27 de agosto. Disponível em: <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/novo_estatuto_do_mp.pdf>. Acesso em: 07.01.2022.

¹³²⁸ Lei de Defesa do Consumidor (cf. artigo 13.º, c, da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril) e Lei de Bases do Ambiente (cf. artigo 45.º, n.º 1, da Lei n.º 11/87, de 7 de abril, alterada pelo Decreto-Lei n.º 224-A/96, de 26 de novembro, e pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro).

¹³²⁹ AZEVEDO, Luís Eloy. *Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal*. In: Revista do Ministério Público, Lisboa, a. 25, n.º 100, p. 135-151, out. dez. 2004. A escassa atuação do MP português na tutela coletiva cível teria as seguintes explicações: (i) “pouca ou nenhuma experiência como actor do processo democrático”, uma vez que a potencialidade de conflitos de difícil resolução entre a defesa dos interesses do Estado e a tutela de direitos difusos e coletivos contribuiu para que a atuação da instituição nessa área não se concretizasse; (ii) a cultura da judicialização, que resultou em uma instituição de pouca mobilidade e burocrática; (iii) a criação de uma instituição autónoma, mas sem a correspondente responsabilidade comunitária, o que obstaculizou o desenvolvimento de características essenciais a uma magistratura do MP, como o poder de iniciativa e “uma inquietude para o cumprimento integral de um projecto de cidadania plena.”

se ao autor da ação popular, quando este desista da ação ou celebre transação ou adote postura lesiva aos interesses em causa.

A atuação na seara judicial não impede que exerça funções resolutivas no campo extrajudicial. Tomando-se como exemplo positivo e que pode ser transposto para o combate à corrupção, registre-se um caso real em que o Movimento de Cidadãos por Aveiro deu a conhecer ao Ministério Público sobre um projeto da Câmara Municipal sobre a construção de uma ponte pedonal e respectivas rampas de acesso sobre o canal central da ria, apresentando vários obstáculos para que a obra se realizasse. O Ministério Público requisitou todos os documentos pertinentes à obra e questionou a autarquia de Aveiro sobre a eventual violação do Plano de Urbanização e seu regulamento pela obra projetada. Autarquia desistiu publicamente da construção de tal ponte pedonal.¹³³⁰ Aqui uma situação em que o Ministério Público português, mesmo sem dispor do mesmo instrumental brasileiro, interveio em um projeto que desrespeitava as normas de meio ambiente e urbanismo.

Na Espanha, em termos de tutela de direitos metaindividuais, *los fiscales* ainda não se desenvolveram. Na França, não há sequer ambiente para os *Magistrats du Parquet* tenham atribuições para exercer a tutela de direitos metaindividuais.

Na Itália, *il Pubblico Ministero*, possui funções definidas no que se refere à titularidade da ação penal, no artigo 112 da *Costituzione della Repubblica del 1 gennaio 1948*, porém, suas demais funções são estabelecidas de forma genérica no artigo 73, da RD, de 30 de janeiro de 1941, *l'Ordinamento Giudiziario*: “*l'azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, e per la tutela dell'ordine corporativo, sempre che tale azione non sia dalla legge attribuita ad altri organi*”.¹³³¹ Não se pode olvidar que na década de 70, foram os processualistas italianos que introduziram na Itália a preocupação com a necessidade de tutela de direitos coletivos, a partir de estudos sobre a *class action* norte-americanas.¹³³² Mesmo que a Itália tenha sido o berço da ação coletiva, *il Pubblico Ministero* não assumiu a legitimidade para a propositura dessas ações.

¹³³⁰ PORTUGAL. *Ministério Público*: por mim, por si, por todos! Ministério Público e o ambiente, o patrimônio cultural, os consumidores e a saúde pública. Disponível em: <http://ministerio-publico.pt/424inisterio-publico-e-o-ambiente/>. Acesso em: 07.01.2022.

¹³³¹ ITÁLIA. *l'Ordinamento Giudiziario*. Disponível em: <https://www.docdroid.net/jDt1lx/ordinamento-giudiziario-pdf#page=17>. Acesso em: 07 jan 2022.

¹³³² Destacam-se, nessa época, os trabalhos científicos produzidos por Michele Taruffo, Mauro Cappelletti, Andrea Proto Pisani, Vittorio Denti, Vincenzo Vigoriti e Nicolò Trocker.

Na Inglaterra e no País de Gales cria-se, em 1985, por meio do *Prosecution of Offenses Act*, o *Crown Prosecution Service*, um órgão com funções semelhantes às do Ministério Público, entretanto, não é dotado de autonomia, tendo como função única a promoção de ações penais.

Constata-se que o Ministério Público brasileiro possui uma gama de atribuições que o impulsionou ao desenvolvimento da defesa de interesses e direitos transindividuais que não encontra paralelo em seus congêneres europeus.

5.1.4.2.1 Recomendação

Para o exercício da função institucional prevista no artigo 129, inciso II, da Constituição brasileira, no inciso VII, do artigo 26, e par. Único, inciso IV, do artigo 27, da Lei 8.625/93¹³³³, bem como no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93¹³³⁴ encontram-se as previsões para que o Ministério Público expeça recomendações de caráter não vinculativo a órgãos públicos e instituições privadas em um primeiro momento de atuação extrajudicial externa.

Com a finalidade de uniformizar a atuação do Ministério Público na expedição de recomendações, como garantia da sociedade e legítimo mecanismo de promoção de direitos fundamentais, individuais e coletivos, o CNMP regulamentou o instituto por meio da Resolução nº 164, de 28 de março de 2017.¹³³⁵ É um instrumento de persuasão de seu destinatário para que faça ou deixe de fazer determinados atos relacionados à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou de respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, importante instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.¹³³⁶ Trata-se de um “conselho que se dá a determinada pessoa, para que proceda por ele, em certo caso [...]

¹³³³ Estabelece caber ao Ministério Público expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

¹³³⁴ Cabe ao Ministério Público da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/93.

¹³³⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 01.12.2021.

¹³³⁶ Artigo 1.º, da Resolução nº 164, e 28 de março de 2017.

orientação manifestada em tom amistoso, a respeito de certo negócio ou certo fato, para que, voluntariamente, a possa aceitar o recomendado”.¹³³⁷

Aqui, contudo, se trata de uma recomendação administrativa, expediente de atuação externa, voltado à exortação, conselho, orientação, apontamento de como proceder, sem vinculação de conteúdo, entretanto, indicando possíveis consequências de seu não acatamento.¹³³⁸

Antes da expedição de uma recomendação, há necessidade de que o Ministério Público já detenha um robusto conjunto probatório a demonstrar que serviços públicos ou de relevância pública, interesses ou bens públicos que são objeto de sua tutela constitucional, estejam a necessitar de adequação.¹³³⁹ Não se trata de ameaça ou ato intimidatório, mas a ciência das conclusões a que chegou o membro do Ministério Público naquele caso, antevendo que o não acatamento acarretará a propositura de ação civil pública ou, no caso de corrupção, da ação de improbidade administrativa.

É um dos instrumentos por meio do qual o Ministério Público exerce a sua função semelhante a de um *ombudsman*¹³⁴⁰, na acepção sueca, que exerce funções de ouvidoria, levando-se em conta que, nessa condição, possui amplo poder de informações, mas, diferentemente, o Ministério Público não se restringe ao envio de críticas, sugestões ou censura. Pode mais: propor medidas judiciais visando a fazer valer seu convencimento acerca de determinada situação. É um mecanismo de atuação preventiva e resolutive, pois, uma vez acatada, pode dar fim ao inquérito civil e o seu arquivamento.

Trata-se de um ótimo instrumento para solucionar conflitos em substituição à via judicial e com vantagem, abrindo caminho para a composição futura, termo de ajustamento de conduta ou ANPC. Pode-se obter as mesmas providências a serem pleiteadas na via judicial, sem a morosidade que a caracteriza, prevenindo e alertando sobre eventuais condutas de corrupção.

¹³³⁷ SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Volume IV. 2. ed. Rio – São Paulo: Forense, 1967, p. 66.

¹³³⁸ BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, 2020, p. 66.

¹³³⁹ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Ministério Público: funções extrajudiciais. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 83.

¹³⁴⁰ MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 4. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2020, p. 165. Seus congêneres: *Parliamentar Commissioner*, *Solicitor General* ou *Prosecutor of Civil Affairs*, inglês; Provedor de Justiça português; *Mediateur* francês; *Defensor del Pueblo* espanhol, argentino e peruano. Significa “homem encarregado de missão pública” e na acepção de direito público, designa um sistema de controle da Administração Pública.

Reforça a busca do Ministério Público pela resolução adequada de conflitos no espectro extrajudicial. Apesar de não vincular a atuação do poder público nem de seus agentes, serve de reflexão para o administrador, legislador e demais agentes públicos a quem se dirige, com isso, contribui para a proteção do direito à boa governança, uma das facetas do princípio anticorrupção. Demonstra-se extremamente útil para a instrução de futura demanda, pois o desatendimento, servirá de prova documental relativa à resistência em relação à pretensão do Ministério Público, demonstrando o interesse de agir.¹³⁴¹ Fortalece, igualmente a formação de convencimento judicial e os fundamentos para eventuais pedidos de tutelas de urgência, caracterizando o perigo na demora por falta de acatamento. É a inteligência do artigo 1º, da Resolução nº 164/2017, do CNMP: instrumento de prevenção de responsabilidades.

No âmbito do combate à corrupção, em casos em que o ato de improbidade dolosa não se tenha consumado, a recomendação tem duplo efeito a depender da conduta do seu destinatário, uma vez recebida: i. atendida a recomendação, o Ministério Público não ajuizará a ação de improbidade administrativa ou a ação civil pública; ii. recebendo a recomendação e não a acatando, ficará muito difícil a alegação de ausência de dolo em sua conduta renitente. Vale também no âmbito da justiça eleitoral. Já se decidiu que a recomendação é instrumento capaz de cientificar sobre a prática eleitoral abusiva, definindo o aspecto volitivo.¹³⁴²

A recomendação deve ser clara e objetiva e rege-se pelos princípios da motivação; formalidade e solenidade; celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas; publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade; máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas; garantia de acesso à justiça; máxima utilidade e efetividade; caráter não-vinculativo das medidas recomendadas; caráter preventivo ou corretivo; resolutividade; segurança jurídica; ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais. A recomendação deve ser entregue ao seu destinatário, comprovando-se que foi entregue pessoalmente e não apenas no endereço de correspondência, bem como que se certifique sobre o eventual oferecimento de resposta informando se cumprirá ou não o recomendado, considerando-se a fundamentação de fato de direito, se houver.

¹³⁴¹ BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020, p.106.

¹³⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 060081868, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, p. DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 192, Data 19/10/2021.

Satisfeitos tais princípios e termos, é possível, mediante acatamento, que a Administração pública anule os próprios atos administrativos, quando viciados ou ilegais, pois deles não podem surtir direitos ou, ainda, os revogar por conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, podendo, em todos os casos, submissão à apreciação judicial.¹³⁴³

Ocorre que, não se pode negar a realidade. Devido à complexidade das temáticas ligadas às políticas públicas e os diversos órgãos incumbidos de sua execução, pode ocorrer que a autoridade máxima do ente federativo ou do órgão de cúpula, ignore as ilicitudes praticadas pelo corpo funcional. Entretanto, uma vez alertado, deve tomar as providências para sanar eventuais irregularidades. Exemplo disso é o emaranhado de procedimentos licitatórios, setor em que, reconhecidamente, ocorre a maioria dos casos de corrupção. Uma vez alertado sobre caso específico e, ainda assim, mantendo a conduta censurada, assume os riscos e descumpre conscientemente o dever de cautela. Assim, ajuizada a ação pertinente, instruída com a recomendação, a chances do reconhecimento do dolo, inclusive, o dolo específico, em algumas situações, é ampliada.

Mesmo que desprovidos, em si, de preceito sancionador, desempenham papel eminentemente preventivo, pois individualizam, de forma explícita preceitos proibitivos que, sem embargo da falta de coercitividade, uma vez constatados faticamente, consubstanciam atos de improbidade administrativa.¹³⁴⁴ Ao serem atendidos, realizado está o seu papel resolutivo.

De acordo com as alterações promovidas na Lei 8.429/92, para a configuração das condutas ímprobadas previstas nos artigos 9, 10 e 11, deve-se demonstrar não somente o dolo, mas, também o fim especial de agir, ou seja, demonstrar que o agente público com aquela conduta dolosa tinha o objetivo de obter vantagem ilícita para si ou para outrem.

Pode ainda ter reflexos na responsabilização criminal referente aos mesmos fatos, conquanto coloquem o recomendado, o representante da instituição ou órgão que a recebe, em posição de inegável conhecimento do seu ilícito. Por exemplo, ao ser notificado de que

¹³⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

¹³⁴⁴ GARCIA; PACHECO, Improbidade administrativa. Op. Cit., p. 266-267. Com o fim de prevenir condutas incompatíveis com o padrão ético almejado para a administração pública, o Governo Federal, em 21 de agosto de 2000, aprovou o Código de Conduta da Alta Administração Federal, publicado, no dia imediato, no Diário Oficial da União.

determinada obra pública desatende normas ambientais, e prosseguindo o recomendado em seu comportamento, poderá configurar o elemento subjetivo do injusto, com reflexos no campo do direito penal ambiental. Ao mesmo tempo, configura-se improbidade administrativa, em tese, hoje de difícil prova.

Existem várias vantagens e aspectos positivos do uso da recomendação, como primeiro instrumento extrajudicial anticorrupção. A título ilustrativo, o Ministério Público poderá expedir recomendação para que as Convenções internacionais anticorrupção sejam respeitadas nos espaços públicos. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹³⁴⁵ preconiza em seu artigo 8º, a edição de códigos de conduta para agentes públicos como meio de propagar os deveres de honestidade, integridade e responsabilidade e, na medida do possível devem encampar modelos já difundidos no plano internacional, como anexo à resolução 51/59 da Assembleia Geral, de 12 de dezembro de 1996. Isso tudo para facilitar a comunicação dos atos de corrupção às autoridades competentes, dispondo ainda sobre a obrigatoriedade de declaração de atividades externas, empregos, investimentos e bens possuídos pelo agente público bem como os interesses que possam gerar conflitos com a função pública.

São regras deontológicas de *status* supralegal, cuja elaboração nos diversos níveis da Federação podem ser exigíveis pelo membro do Ministério Público, visando ao atendimento das exigências convencionais, propiciando a instauração de inquérito civil no bojo do qual poderá ser elaborada recomendação, visando a uma atuação preventiva e resolutiva, podendo culminar na celebração de compromisso de ajustamento ou arquivamento e outros instrumentos que lhes são colocados à disposição no sistema multiportas, desde que se alcance o resultado prático almejado quando de sua instauração.

Por intermédio de mecanismos de monitoramento da renda, evolução patrimonial e de outras atividades do agente público, o Ministério Público pode intervir junto ao Poder Público, recomendando que dados constantes nesses bancos de dados, mesmo que por amostragem, fosse objeto de verificação por parte do poder, evitando avaliações fraudulentas, superiores ou inferiores à realidade, legitimando o enriquecimento ilícito. Lembrando que a Convenção

¹³⁴⁵ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - *United Nations Convention against Corruption*, UNCAC - promulgada em 31.10.2003, entrando em vigor em 14.12.2005. No Brasil foi aprovado por meio do decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Interamericana Contra a Corrupção¹³⁴⁶, dispôs, em seu art. III, “4”, que os Estados-partes devem criar, manter e fortalecer “[...] sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações”.

O artigo 13º, da Lei 8.429/92, alterado pela Lei 14.230/2021, prevê uma cláusula que vai ao encontro da Convenção: o agente público ao tomar posse e cada ano que ele venha a exercer o cargo e, também quando ele deixe do cargo, ele apresente uma declaração de bens. Em diversos Estados da federação já há a obrigatoriedade de que o agente público apresente o ajuste anual entregue à Receita Federal do Brasil. Esse é o registro de sua evolução patrimonial. Ela acaba apresentando contornos mais simbólicos do que reais. Aliás, o que se testemunha é um mero arquivamento sem nenhuma checagem *in loco* dessa declaração de bens. O agente público tem a obrigação de entregar a tal declaração de bens, porém, há receio de seu uso porque trata de informações sigilosas. Resume-se a um ato formal: basta que o agente entregue o documento e ele seja arquivado para que se dê por cumprido o dever legal.

Nada obstante, a sanção cominada a quem não se desincumbe desse dever é a demissão. Apesar de a lei conter essa obrigação, o uso da declaração fica proibido. Então qual seria o objetivo de se determinar a entrega de uma declaração de bens que não pode ser utilizada? O objetivo somente poderia ser o de que a Administração Pública faça a verificação, entretanto, essa verificação não é feita. Trata-se de mais um controle praticamente semântico. O ideal seria que essa verificação fosse realizada de forma periódica, por amostragem ou quando houvesse a necessidade de checagem *in loco* sobre o patrimônio do agente público em casos suspeitos. Seria uma solução mais consentânea com o controle preventivo da corrupção.¹³⁴⁷ Tal medida poderá ser objeto de uma recomendação do Ministério Público.

A recomendação servirá, portanto, para a correção de comportamentos e atos viciados ou irregulares, estimulando a Administração pública à reflexão e ao exercício do poder de autotutela sobre seus atos e contratos, independentemente do ajuizamento de ação de improbidade

¹³⁴⁶ Adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos e assinada pelo Brasil em 29 de março de 1996, sendo promulgada na ordem interna por meio do Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. No Brasil, a matéria encontra-se regulada pelas Leis n. 8.429/1992 e n. 8.730/1993.

¹³⁴⁷ GARCIA, Emerson. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS>. Acesso em: 16.11.2021.

ou ação civil pública com pedido de obrigação de fazer, não fazer e/ou tutela ressarcitória.¹³⁴⁸ Indiretamente, serve para instar o agente público a agir ou deixar de agir, impulsionando-o psicologicamente em etapa prévia à sua ação ou omissão, influenciado sua manifestação quanto ao tema. Uma vez atendida, soluciona a situação de ilegalidade, inconstitucionalidade ou irregularidade. Em não sendo acatada, repise-se, serve para caracterizar o estado anímico do agente público visando à sua eventual responsabilização, seja no âmbito civil, seja criminal.

Ademais, como a recomendação é dirigida a um órgão público deverá por ele ser publicada em jornal de grande circulação e em diário oficial (como determina a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e a Resolução nº 164/2017, do CNMP), o ato terá efeitos positivos em relação à consolidação do Ministério Público como agente anticorrupção:

- a) Revela aos cidadãos o nível de zelo institucional pelos direitos e interesses da comunidade, com atos vocacionados, em primeiro momento, à orientação e à presunção de boa-fé, repelindo a ideia de que o intuito da instituição é exclusivamente repressivo;
- b) desperta no meio social a atenção para questões que passam anônimas por parte daqueles que não militam na área jurídica e que são, muitas vezes, reveladoras da forma como está sendo gerido o interesse público;
- c) permite que atos ou fatos correlatos ao objeto da recomendação venham à tona, desvendando detalhes que poderiam não ser conhecidos ou alcançados pela investigação ministerial;
- d) mobiliza as forças de pressão popular alavancadas pelos veículos de comunicação. Medidas que podem assumir grandes proporções são prontamente encaradas como sinais evidentes de perigo para a desestabilização de certos grupos ou interesses estatais e, muitas vezes, fecundam soluções céleres em prol do interesse público;
- e) a simples expedição e publicidade da recomendação produzem por si só, efeitos pedagógicos.¹³⁴⁹

O interesse coletivo calcado em uma boa gestão pública e ao direito fundamental anticorrupção resta mais bem atendido, pois, realizados de forma célere e eficiente. Por isso, ao formar o seu convencimento, o membro do Ministério Público deve, inicialmente, estrategicamente cogitar da expedição de uma recomendação sanatória de ilegalidades, tutelando o patrimônio público e social pragmaticamente.

¹³⁴⁸ Pode-se utilizar a recomendação para: i. combater o nepotismo, recomendando a exoneração de parentes dos agentes políticos em cada ente federativo; ii. zelar pelo respeito ao concurso público, exonerando servidores comissionados; iii. retificação de regras em editais de licitação; iv. revogar atos administrativos discricionários que não sejam razoáveis e proporcionais; v. implantação de sistema de controle interno; vi. instalação de portais de transparência pelas administrações públicas no executivo e pelo legislativo; vii. Implantação de mecanismos de controle de gastos com combustível de veículos e máquinas, bem como a sua manutenção; viii. combate a cedência irregular de servidores públicos a outros órgãos, com desvio de função; anulação de doações verbais realizadas, mormente, em municípios do interior do Brasil; anulação de concessão de prestações de serviço de transportes – táxi – não antecedidos do pertinente procedimento licitatório.

¹³⁴⁹ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. A importância do instituto da recomendação na tutela do patrimônio público e social do Ministério Público e social. In: I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo, 2010. São Paulo. Livro de Teses, 2010. <www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%20PatPublico/Teses>. Acesso em: 15.12.2021.

A ação judicial passa a se revestir de instrumento de *ultima ratio*, a não ser naqueles casos em que seja inviável a resolução por meio de uma atuação preventiva. Aliás, esse posicionamento vai ao encontro do que prevê o artigo 6º, da Resolução 164/2017/ CNMP: “Sendo cabível a recomendação, esta deve ser manejada anterior e preferencialmente à ação judicial.”¹³⁵⁰

A recomendação pode ser considerada como um instrumento prévio à propositura da ação judicial, por seu expoente potencial resolutivo.¹³⁵¹

Entretanto, em uma escala gradativa, se a emissão da recomendação como instrumento admonitório não se apresentar viável, ou, ainda, em não havendo acatamento, abre-se a possibilidade de celebração de um compromisso de ajustamento de conduta ou, nos casos de improbidade administrativa, o acordo de não persecução cível.

5.1.4.2.2 Participar e fomentar colegiados externos

A Lei complementar nº 75/93, estabelece que o Ministério Público terá presença garantida em órgãos colegiados que sejam constituídos para a defesa de direitos relacionados às suas funções.

A defesa do princípio anticorrupção pode ser realizada também por intermédio dessa atuação, pois há organizações não governamentais que abarcam o enfrentamento à corrupção. Não havendo impedimento para que assim atue como já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 388.

Há diversos conselhos em que o Ministério Público já possui assento.¹³⁵² Importante porque, uma vez inserido nesses órgãos colegiados pode combater preventivamente a corrupção

¹³⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em 16.12.2021.

¹³⁵¹ BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais. Belo Horizonte/São Paulo: D’Plácido, 2020, p. 110.

¹³⁵² Conselhos penitenciários, Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselhos Gestores de Fundos de Defesa dos Direitos Difusos, entre outros.

engendrando soluções locais e regionais, as quais, em se mostrando eficientes, podem ser reproduzidas em um âmbito regional e nacional.

Pode, igualmente ter uma noção de quais são os setores e casos mais importantes a serem priorizados pela atuação do próprio Ministério Público em sua atividade típica, otimizando a sua função em efetividade e legitimidade. Se isso não bastasse, a participação da instituição nesses conselhos enriquece o debate relacionado à prevenção e repressão de ilicitudes ligadas às suas finalidades. Não há um conselho nacional anticorrupção, mas já existem sugestões para criação de uma agência nacional anticorrupção ligada ao Parlamento brasileiro, entretanto, ainda não um projeto de lei que albergue tal proposição. Entretanto, nos conselhos em que participa, em especial, aqueles ligados à segurança pública, pode-se colocar em pauta vários assuntos relacionados à prevenção/repressão da corrupção.

Noutro sentido, a instituição deve fomentar a participação popular em conselhos consultivos, fiscalizatórios e deliberativos, dependendo do que prevê a legislação¹³⁵³, visando ao controle da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo para a integridade governamental, pois, possibilita aos cidadãos a intervirem e participarem efetivamente durante o processo de tomada de decisão pelo poder público, em modelo que ficou conhecido como Novo Serviço Público (*new public service*).¹³⁵⁴ Uma maior integração entre cidadãos e agentes públicos fará com que a Administração Pública funcione de forma mais eficiente prestando serviços de maior qualidade¹³⁵⁵ o que se insere na essência do princípio anticorrupção.

Nesse sentido, a criação de diversos conselhos de direitos ou de políticas públicas permite que o cidadão participe na formulação, implementação e controle/fiscalização de políticas públicas, da corrupção e do gasto público, ou seja, da governança como um todo. O objetivo desses conselhos é aproximar o agente público da sociedade, com intuito de integração, participação e fortalecimento desses órgãos colegiados para construção democrática das políticas a serem desenvolvidas em contexto multissetorial.

¹³⁵³ Fiscalizatória, no acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes; mobilizadora, no estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre políticas públicas; deliberativa, sobre autoridade e competência para intervir, formular, propor alterações, acompanhar e avaliar as políticas públicas e, ainda, incentivar e/ou propor, junto aos poderes e autoridades competentes, a realização de ações e a criação de fundos especiais em sua instância política-administrativa e, consultiva, na emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

¹³⁵⁴ Modelo apresentado como proposta alternativa de uma nova gestão pública.

¹³⁵⁵ ZENKNER, 2019, p. 321.

No Brasil, vários conselhos são previstos pela legislação federal e regulamentados em planos estaduais e municipais. Segundo a consultoria legislativa da Câmara dos Deputados é grande o número de conselhos estaduais e municipais, o que dificulta um levantamento de cada um deles, havendo a estimativa de que existem mais de 4000 conselhos de saúde, por exemplo. No nível federal, existe a previsão de inúmeros conselhos.¹³⁵⁶ Claro que, no nível municipal, alguns são de instalação obrigatória, ao menos formalmente, para que os entes federativos possam receber recursos. Os demais, dependem, muitas vezes, de vontade política para serem instalados.

Não é incomum que tais conselhos sejam constituídos apenas por se consubstanciarem em condição necessária para o repasse de verbas aos entes federados, como é o caso da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social)¹³⁵⁷ e a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente)¹³⁵⁸ e outros. Mesmo que a constituição seja compulsória ainda deverá o Poder Público ser fiscalizado normalmente pelo Ministério Público, no sentido de que os implantem e se envolvam nas atividades desses conselhos, promovendo estrutura para o seu regular e adequado funcionamento, autonomia para a efetiva elaboração de políticas públicas, quando for o caso, sua implementação e fiscalização, composição paritária e representativa entre governo e

¹³⁵⁶ Conama (Meio Ambiente) – Lei n. 6938/81; CNS (Saúde) – Lei n. 8142/90; CNE (Educação) - Lei n. 9394/96; CNAS (Assistência Social) – Lei n. 8742/93; CNPS (Previdência Social) – Lei 8213/91; CEDEFAT (Fundo do Amparo ao trabalhador) – Lei n. 7.998/90; CONANDA (Criança e Adolescente) – Lei n. 8242/91; CNDM (Mulher) – Lei n. 7353/85; CNDI (Idoso) – Lei n. 8842/94; CDDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos) – Lei n. 12.986/14; FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) – Emenda Constitucional n. 14 e Lei n. 9424/96; CNTB (Conselho Nacional do Trabalho) – Lei n. 8028/90; CODEFAT (Conselho Deliberativo do fundo de amparo ao trabalhador) – Lei n. 7998/90; Conselho de Política Cultural – Lei n. 9649/98 e Decreto 3617/00; CNE (Esporte) – Lei n. 9615/98 (Lei Pelé) e Decreto n. 4201/02; CNPCP (Política Criminal e Penitenciária) – Lei n. 7210/84 (Lei de Execução Penal); - CNRH (Recursos Hídricos) – Lei n. 9433/97 e 4613/03; CCFGTS (Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) – Lei n. 8036/90; CCT (Ciência e Tecnologia) – Lei n. 9257/96; CFDD (Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos) – Lei n. 7347/95 (Lei da ação civil pública); CNCD (Combate à Discriminação) – Lei n. 9649/98 e Decreto n. 39–2/01 - CONTRAN (Trânsito) – Lei n. 9503/97 e Decreto n. 4711/03; CNDRS (Desenvolvimento Rural Sustentável) – Lei n. 9649/98 e Decretos n. 3508/00 e 3992/01; CNPA (Política Agrícola) - Lei n. 8174/91; CONIN (Informática e Automação) – Lei n. 7232/84; - CNT (Turismo) – Lei n. 8490/92 e Decreto n. 860/93; CONAD (Antidrogas) – Lei 11343/06 e Decreto n. 5912/06; - CRPS (Conselho de recursos da Previdência Social) – Lei n. 8422/92 e Decreto n. 568/92; CGPC (Gestão de Previdência Complementar) – Lei n. 9649/98. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas_1.pdf. Acesso em 26.08.2021.

¹³⁵⁷ Art. 30. É condição para o repasse aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento –e: I - conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil–; II - fundo de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil– III - plano de assistência social.

¹³⁵⁸ Art.261. (...). Parágrafo único. A União fica autorizada a repassar aos Estados e Municípios, e os Estados aos Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta lei, tão logo estejam criados os conselhos de direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis.

sociedade civil e independência de sua ala não governamental em face do Poder Público. Entretanto, não é raro que alguns desses conselhos operem de forma simbólica, com atas e votações previamente definidas pelo representante do Poder Público, ainda mais tendo-se em conta o baixo índice de associativismo e disposição para ações coletivas e colaborativas. É a razão de o Ministério Público se fazer presente no cotidiano desses conselhos, o que pode propiciar em intercâmbio de informações e ações de fortalecimento mútuo no combate à corrupção.

Um exemplo lapidar de como o trabalho do Ministério em conjunto com os conselhos de direitos podem ser eficientes são os Conselhos de Saúde. Quando funcionam de forma o mais próximo possível do ideal são essenciais para a melhor governança e redução dos índices de corrupção em nível municipal, no Brasil. A Constituição brasileira de 1988 lançou a descentralização dos serviços de saúde no Brasil com a criação do SUS pela qual os municípios passaram ser responsáveis por uma maior parcela de prestação de contas e gastos com serviços de saúde. Os Conselhos de Saúde foram idealizados para o exercício por parte dos atores sociais, uma das facetas da chamada democracia participativa.

Avelino, Barberia e Biderman em estudo que discute sobre a governança em saúde apresentam novo conjunto de dados comparativos de gerenciamento de recursos de saúde entre os municípios brasileiros, argumentando que uma melhor governança local nessa área pode ajudar a reduzir os índices de corrupção no nível municipal.¹³⁵⁹

Tendo por base dados de auditoria sobre Conselhos Municipais de Saúde realizada pela Controladoria-Geral da União entre os anos de 2004 e 2010¹³⁶⁰, dos 980 municípios analisados, 881 haviam estabelecido tal Conselho antes ou durante o ano da auditoria. A pesquisa sinaliza que as cidades cujos conselhos são mais antigos apresentam menor incidência de corrupção do que os municípios com conselhos mais recentes ou em que não existem. Os autores consideraram que cada ano a mais de experiência do conselho estaria associado a uma diminuição do índice de corrupção em 0,4 ponto percentual. Em um cenário em que o percentual médio de corrupção é de 19%, a presença de um conselho de saúde levaria a um decréscimo desse indicador para 15% ao longo de 10 anos.¹³⁶¹ Os resultados do estudo também sugerem que o desvio de recursos

¹³⁵⁹ AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health Policy and Planning*. Published by Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2014; 29:694-702.

¹³⁶⁰ AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. Op. cit., p. 695-696.

¹³⁶¹ *Ib.*, 698

públicos é mais provável de ocorrer em municípios cujos orçamentos dependem de doações intergovernamentais. Entretanto, considerando o efeito da governança do conselho, a descentralização dos gastos impacta significativamente os níveis de corrupção. Constatou-se que mesmo havendo desequilíbrio entre esferas de governo, lacunas que colaboram com o aumento da corrupção na saúde, nos municípios com conselhos de saúde mais experientes é possível compensar essa lacuna.¹³⁶²

As auditorias da CGU, TCU e outros órgãos de controle são importantes instrumentos anticorrupção dirigidos centralmente, entretanto, “a supervisão complementar local eficaz é fundamental para fazer com que funcionários municipais prestem contas e para reduzir a corrupção”¹³⁶³, papel que coincide e corrobora com as atribuições constitucionais do Ministério Público.

Nesta ordem de ideias, o Ministério Público deve intervir de forma resolutiva para a criação de Conselhos de Saúde em cidades em que, porventura, ainda não tenham sido instalados, ao tempo em que deve contribuir para que os conselhos já instalados avancem nas discussões envolvendo políticas públicas em saúde e *accountability*, buscando uma interlocução cada vez mais eloquente com os gestores e conselheiros.

Concomitantemente, atua para o aprimoramento do Estado Democrático, acompanhando a execução dos mecanismos de pactuação entre as diversas esferas governamentais, fazendo-se sempre presente de forma dialógica, fomentando e legitimando a participação popular. Zela para que o sistema de saúde seja hígido, eficaz por si próprio: necessário, adequado, efetivo, qualitativo e ético.

A interação entre as instituições fortalece a parceria e o controle social, tutela o direito à saúde e combate à corrupção. Como argumenta e conclui a pesquisa de Avelino et al., quanto mais experiente e qualificado o desempenho do Conselho de Saúde, a corrupção tem decrescido com o passar do tempo. Ou seja, Conselho de Saúde forte, corrupção fraca. A tarefa aqui é contribuir para que a própria sociedade civil se autorregule e, com isso, o Ministério Público

¹³⁶² AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. Administração Pública. Anuário de Pesquisa FGV-EASP 2013-2014, p. 104. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/issue/view/3094/1256>>. Acesso em: 30.06.2023.

¹³⁶³ Id., Ib.

obtenha informações que possam operacionalizar as suas funções institucionais, aproximando o mundo do Direito à realidade social.

O trabalho de Ostrom pode ser replicado e colocado à prova.¹³⁶⁴ Importantes experiências de ações coletivas e de grupos que alcançaram ótimos resultados quando se envolveram e participaram ativamente na tomada de decisões que diziam respeito a gestão de recursos de uso comum podem ser úteis. Quando os grupos, categorias ou classes de pessoas decidem agir de modo a favorecer a ação coletiva, obtém mais vantagens do que se agissem de forma individual e violassem normas e requisitos previamente definidos para a harmonia de um grupo. Constata-se a construção de princípios e regras capazes de criar um ambiente institucional, mesmo não oficial, aceitos pelo grupo, comprometendo-se a cumprir as normas visando ao bem comum, conciliando diferentes interesses de forma construtiva. A ação coletiva proporciona benefícios para o combate à corrupção.

Dessa forma, o Ministério Público, seja participando diretamente, seja promovendo e fortalecendo os conselhos de direitos, como os da criança e do adolescente, ambiental e de saúde, pode encorpar o seu leque de atribuições constitucionais sem necessidade de inovação legislativa, inclusive, exercendo o seu papel anticorrupção, prática a ser replicada em suas diversas áreas de atuação em que seja possível estabelecer parceria com os diversos conselhos previstos na Constituição e nas leis.

5.1.4.2.3 Audiências públicas

Um Ministério Público acessível à sociedade, resolutivo e preventivo deve lançar mão dos instrumentos não jurisdicionalizados disponíveis tornando seus procedimentos conhecidos da comunidade, bem como dos administradores públicos.

A audiência pública é um forte canal de ampliação e diálogo que gera o fortalecimento da legitimação social do Ministério Público. A uma porque permite uma relação dialógica com o corpo social. A duas porque permite que a instituição tenha conhecimento das aspirações e

¹³⁶⁴ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

reclamações da população acerca da atuação do Ministério Público no combate à corrupção. Deve ser levada sempre em conta, afinal, encontra-se fundamentada no princípio constitucional do exercício direto da soberania popular, estabelecido no artigo 1º, parágrafo único da Constituição da República brasileira.¹³⁶⁵ Por isso, mesmo que seja incomum, as promotorias e procuradorias que possuem atribuição de defesa do patrimônio público e social devem realizar audiências públicas com periodicidade.

A Lei 8.625/93, no artigo 27, § único, inciso IV, dá amparo legal à realização de audiências públicas pelo Ministério Público.¹³⁶⁶ Mesmo que seja independente, a audiência pública abre um canal de comunicação entre o Ministério Público a comunidade onde se insere, podendo servir de norte no enfrentamento à corrupção a permitir um trabalho de médio e longo prazo concomitante à sua atuação pontual. Pode-se estabelecer prioridades, mas também se configura em instrumento de pluriparticipação nas atividades extrajudiciais do Ministério Público, a exemplo do *hearing* e da *enquete*.¹³⁶⁷ É um exemplo de boa governança a promover melhor gestão do próprio inquérito civil na busca de melhores soluções para a resolução de problemas.

A audiência pública pode ser realizada com os entes representativos da população, autoridades, universidades, associações civis e outras pessoas que tenham interesse no tema ligado à corrupção, em relação multiforme. Aliás, nesse pormenor, são oportunidades ensejadoras para que o Ministério Público exerça o seu papel de promoção de formação cívica, aproximando-se da sociedade, ministrando valores constitucionais e a consciência sobre a sua responsabilidade em referência ao tema corrupção.

A discussão nesse espaço público expressa uma situação de ação comunicativa. A ação comunicativa pressupõe que dois ou mais indivíduos capazes de ação e fala estabeleçam relações interpessoais entre si para, não somente entender os termos em que ocorre essa interação, mas

¹³⁶⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de sua legitimação constitucional. Temas atuais do Ministério Público. DE FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson. In Temas atuais do Ministério Público. 3.ª ed. Podivm: Salvador, 2012, p. 68.

¹³⁶⁶ Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: ... Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: ... IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

¹³⁶⁷ RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Ministério Público: funções extrajudiciais. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 80.

também para dela extrair estratégias e planos de ação pela via do entendimento, considerando que os indivíduos se expressam e buscam a concordância. Na interação argumentativa, a democracia desenvolver-se-ia plenamente em regras comuns, valores e consequências que favoreçam de forma igualitária a todos numa solução mais próxima do ideal: o consenso.¹³⁶⁸

A ação comunicativa entre o Ministério Público e os integrantes da sociedade permite ao órgão exercer um certo poder simbólico resultante do diálogo argumentativo, até mesmo interpretando o direito a ser aplicado em consenso na arena pública, fazendo com que a política seja mais permeável aos anseios sociais, gerando ações concretas que ressoarão na adoção, compreensão ou alteração de políticas públicas em determinada área pertinente às suas atribuições.

O instrumento não possui efeitos vinculativos para a atuação do Ministério Público, mas, pela sua natureza de participação democrática quando o consenso poderá ou não ser alcançado, o membro ministerial deverá fundamentar motivadamente o seu não acatamento às deliberações da assembleia de participantes, exercendo um juízo de ponderação, este sim, vinculado aos postulados constitucionais e legais.

A aproximação com a sociedade é mais uma expressão de um organismo em constante movimento, na medida em que amplia a atuação ministerial para além dos encastelados gabinetes abrindo-se canais que possibilitam conhecer das políticas públicas existentes ou inexistentes, das questões que afligem a localidade onde labora, conhecendo suas necessidades e estabelecendo estratégias com o fito de efetivar direitos e combater a corrupção de forma preventiva ou reativa. Ao final das audiências públicas, deverá ser lavrada uma ata com as principais discussões e contribuições da comunidade, servindo para direcionar o membro do Ministério Público em suas deliberações e estratégias, ora desenvolvida pela via resolutiva, mediando conflitos existentes entre os gestores públicos e a sociedade civil, recebendo reclamações e sugestões, instaurando inquéritos civis ou procedimentos de investigação criminal, celebrando ajustamentos de conduta, acordos de não persecução, emitindo recomendações ao poder público. Ora deverá manejar os instrumentos jurídicos anticorrupção perante o Poder Judiciário, mesmo que em *ultima ratio*.

¹³⁶⁸ HABERMAS, Jürgen. Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social. WMF Martins Fontes: São Paulo, 2012, vol I.

5.1.4.2.4 Canais de atendimento ao público

No cotidiano das promotorias e procuradorias, em seu expediente e até fora dele, o membro do Ministério Público deve sempre estar apto a atender ao público, desde o mais humilde até autoridades de alto escalão. Não raro, no diálogo travado com populares e demais autoridades surgem informações relevantes no combate à corrupção, até mesmo naqueles órgãos de execução que não tenham especificamente a atribuição anticorrupção, mais um motivo para que as diversas áreas de atuação atuem em rede. Um atendimento realizado perante uma promotoria ou procuradoria com atribuições de tutela do meio ambiente, pode resultar na apuração de atos de corrupção. Não raro, há reclamações por parte de pessoas que são coagidas à entrega de propina por fiscais de órgãos ambientais ou a própria polícia, para que não tenham contra si a lavratura de autos de infração, muitas vezes, indevidos. Assim, como podem delatar atos ilegais praticados por agentes públicos para a concessão de licenças ambientais. Em outra situação, não rara, apresentam-se representações contra médicos que exigem o pagamento de consultas “por fora” para que os pacientes sejam mais bem atendidos pelo SUS (Sistema Único de Saúde).

Outra via de acesso se dá por intermédio das ouvidorias. Foram instaladas ouvidorias em cada um dos Ministérios Públicos, acessível via site da própria instituição, podendo ser apresentadas por meio eletrônico (sistema ouvidoria cidadã), telefônico, postal, presencial e de mídias sociais digitais e, ainda aplicativo de mensagens eletrônicas *WhatsApp*. Há possibilidade de oferecimento de denúncias, até mesmo anônimas. Muitas delas vêm munidas de documentos e indícios de provas que contribuem para o enfrentamento e controle da corrupção em órgãos públicos e até mesmo mantendo interlocução com as Corregedorias do Ministério Público, prevenindo e reprimindo a corrupção na própria instituição. O próprio CNMP possui um serviço de ouvidoria.¹³⁶⁹

Levando-se em conta a impossibilidade fática de se manter uma fiscalização constante e minuciosa sobre toda a máquina pública, o recebimento de informações, depois de uma filtragem e análise de seus fundamentos, é um importante instrumento de enfrentamento à corrupção. Assim, o atendimento ao público, quer presencialmente, quer de forma eletrônica, não

¹³⁶⁹ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria-informacoes-gerais/legislacao>>. Acesso em: 21.12.2021.

pode ser menosprezado, pois, amplia o leque de mecanismos de enfrentamento dos quais o Ministério Público pode dispor para a tutela do direito fundamental anticorrupção.

5.1.4.2.5 Programas e projetos sociais

O Ministério Público é protagonista no enfrentamento à corrupção e possui prestígio perante a sociedade pelos trabalhos que tem entregado à nação. Nada mais apropriado do que exercer essa função em projetos e programas anticorrupção. Apenas para ilustrar, citam-se alguns projetos: *Na Moral*, *O que você tem a ver com a corrupção?*, *Unindo Forças* e o instituto *Não aceito corrupção*.

O projeto *Na Moral* é uma iniciativa do Ministério Público do Distrito Federal que busca

Criar um ecossistema de integridade nas comunidades escolares do DF, por meio de uma tecnologia social, composta por ações educativas e práticas que promovam o engajamento dos estudantes na missão de transformar a escola em um ambiente de vivências de integridade, responsabilidade, respeito, cidadania, justiça, empatia e honestidade.¹³⁷⁰

O projeto *O que você tem a ver com a corrupção?* foi lançado pelo Ministério Público de Santa Catarina¹³⁷¹, em uma iniciativa voltada a crianças e adolescentes com caráter eminentemente educativo, com o intuito de incentivar à honestidade e transparência das atitudes do cidadão, contribuindo ao mesmo tempo com a formação do caráter e conscientizando de atos do dia a dia que também configuram corrupção.¹³⁷² O material relacionado ao programa foi disponibilizado para todo o Ministério Público brasileiro em forma de cartilha para que

¹³⁷⁰ BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal. *Na Moral: integridade, ética e cidadania*. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/namorale/index.php/o-projeto/objetivos>>. Acesso em: 21 dez 2021.

¹³⁷¹ Disponível em: <<https://www.mpSC.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>>. Acesso em: 21.12.2021. A campanha "O que você tem a ver com a corrupção?" iniciou pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), em 2004, em Chapecó, para atingir principalmente as crianças e adolescentes, mas acabou sensibilizando as diferentes camadas da população. Hoje é nacionalmente conduzida pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e da União (CNPGE) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

¹³⁷² Acessível para crianças e adolescentes o projeto foi criado em uma linguagem lúdica abordando três aspectos da responsabilidade a cercar a vida humana: individual, coletiva e a ética para o futuro.

promotores de justiça e Procuradores da República pudessem replicá-lo nos sítios em que exercem sua atribuição.

Outro projeto, também lançado pelo Ministério Público de Santa Catarina é o *Unindo Forças*. A partir de diagnóstico feito em 2014 pela Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina, indicou uma atuação extremamente fraca, por isso a instituição firmou parceria com outros órgãos visando a fortalecer as Unidades de Controle Interno dos Municípios catarinenses (UCIs) e impulsionar a atuação administrativa na prevenção e repressão ao ilícito. Com isso, aprimora o combate à corrupção e à improbidade administrativa, por meio da consolidação dos fluxos de informação entre as Unidades de Controle Interno e as Promotorias de Justiça.

O instituto *Não Aceito Corrupção* (INAC), mesmo não sendo um projeto da instituição, merece menção pelo trabalho que tem desenvolvido, até mesmo perante o Congresso Nacional, onde tem participado de várias discussões ligadas a projetos de lei anticorrupção. Cuida-se de uma associação civil brasileira e apartidária, sem fins lucrativos, fundada em 2015. A entidade foi idealizada pelo então Promotor de Justiça Roberto Livianu, do estado de São Paulo, que capitaneou a articulação de um grupo de trinta e dois cidadãos de diversas formações, visando concentrar esforços estruturados e focalizados no combate inteligente e estratégico da corrupção.¹³⁷³

Iniciativas do próprio Ministério Público em funções aparentemente atípicas, entretanto, que propiciam transformações sociais e vão ao encontro da atribuição constitucional prevista no artigo 129, inciso IX, da Constituição, que apresenta uma fórmula aberta para o exercício das funções institucionais: “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”. Ressaltando-se que no Brasil a instituição goza de autonomia financeira e administrativa. No direito comparado não se cogita de o Ministério Público assumir o papel de um legítimo defensor dos interesses e direitos coletivos, apontando os óbices da falta de independência e de especialização da instituição, vulnerável a ingerências políticas espúrias.¹³⁷⁴

¹³⁷³ Disponível em: <<https://www.naoaceitocorruptao.org.br/>>. Acesso em: 22.12.2021. O instituto atua em quatro frentes: pesquisa, políticas públicas, educação e mobilização da sociedade usando dados concretos para realizar discussão profunda, crítica e qualificada de leis e projetos de lei, de modo a contribuir para a edificação e aprimoramento de regras eficientes no enfrentamento do mau uso dos recursos públicos. Dissemina conhecimento sobre compliance empresarial e estatal, instrumentos de fiscalização do Poder Público, transparência e acesso à informação, entre outros.

¹³⁷⁴ ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e a priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito.

Abre-se uma brecha para uma tutela preventiva geral, aliada ao próprio artigo 1.º da Constituição brasileira¹³⁷⁵ cláusula maior do fundamento democrático. Tal atribuição preventiva geral encontra limites, não podendo ultrapassar a linha que delimita o *munus* ministerial, não podendo interferir diretamente na função típica do Poder Executivo, tampouco, representar tal poder, como ocorre no direito comparado.¹³⁷⁶

Pode o Ministério Público engendrar projetos e iniciativas visando a sedimentar sua política anticorrupção nos limites de sua atribuição de prevenção geral anticorrupção.

O Ministério Público de Minas Gerais, por exemplo, lançou uma Resolução Conjunta PGJ/CGMP nº 3, de 2011 em que regulamenta os procedimentos para instauração, promoção e implementação de projetos sociais – os PROPS.¹³⁷⁷

Observa-se que o modelo conservador demandista não tem resultado em diminuição efetiva da corrupção. Iniciativas como as mencionadas, não são ainda a tônica da instituição, mas o Ministério Público deveria avançar ainda mais nessa seara, disseminando-os e os incluindo em

Revista MPMG Jurídico: publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 13-16, set. 2005, p. 13.

¹³⁷⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹³⁷⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Op. Cit. p, 13.

¹³⁷⁷ Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C6F9-32-resconj_pgj_cgmp_02_2013_at.pdf>. Acesso em: 21.12.2021. Art. 1º O Projeto Social objetiva, por meio de um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável. §1º O membro do Ministério Público poderá atuar como coordenador de Projeto Social ou parceiro de instituição pública ou privada sem fins lucrativos e que tenha entre seus objetivos estatutários a promoção de direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais. Notas: 1) Parágrafo único renumerado e alterado pelo art. 1º da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 15, de 21 de setembro de 2021. 2) Assim dispunha o parágrafo único alterado: “Parágrafo único. O membro do Ministério Público poderá atuar como coordenador do Projeto Social ou parceiro de instituição pública ou privada sem fins lucrativos e que tenha entre seus objetivos estatutários a promoção de direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis.” §2º O membro do Ministério Público poderá também fomentar a parceria e apoios de companhias, corporações e sociedades empresariais privadas, cujos programas de responsabilidade social, de boas práticas e de integridade contribuam com a promoção de direitos previstos no § 1º deste artigo, sendo vedadas parcerias relacionadas aos objetivos finalísticos próprios das atividades organizacionais voltadas ao lucro direto. Nota: 1) Parágrafo acrescentado pelo art. 2º da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 15, de 21 de setembro de 2021. Art. 2º Os procedimentos de Projeto Social serão regidos, entre outros, pelos seguintes princípios: I - transformação social; II - publicidade ampla e irrestrita; III - participação social; IV - eficiência; V - cooperação; VI - utilidade social; VII - priorização da prevenção; VIII - reparação integral; IX - máxima coincidência entre o dano e sua reparação; X - máxima precisão dos objetivos e metas; XI - avaliação e monitoramento periódicos dos resultados; XII - flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos ou interesses fundamentais.

seu planejamento estratégico, tendo em vista que o legislador tem inovado e dificultado a responsabilização do agente corrupto. Assim, a educação em geral pode ser complementada por projetos como os mencionados, visando a minorar a corrupção na base da população. A população brasileira em sua base, não tem apresentado índices alarmantes de corrupção. O Latinobarômetro de 2017, coloca a cidadão brasileiro como o segundo menos corrupto (9%), considerando as populações que pagam suborno ou são assediados por corruptos. As pessoas comuns podem fazer a diferença.¹³⁷⁸

Uma área de atuação irrenunciável da instituição se dá como agente de construção de uma grande aliança de controle social para a melhor gestão pública possível, em consonância com os postulados do princípio anticorrupção para os quais é vocacionada. Um ótimo espaço para o exercício democrático, partidário e representativo da sociedade civil. Aqui está a se referir ao OSB – Observatório Social do Brasil, a serem instalados no nível municipal, integrados por cidadãos brasileiros que ali podem transformar o seu direito de se indignar em atitude em favor da transparência e qualidade na aplicação dos dinheiros públicos. Podem ser integrados por empresários, profissionais, professores, estudantes, servidores públicos e outras pessoas que desejam aderir à causa da justiça social.¹³⁷⁹

Não há necessidade de uma pesquisa aprofundada para se admitir que programas como esses surtem eficácia superior àquela verificada na atuação repressiva da instituição, ao tempo em que reafirma a legitimidade do Ministério Público e sua posição de agente político. Cuida-se de atividade eminentemente preventiva à corrupção, provocando mudanças comportamentais na sociedade a estimular com que ela própria exerça a sua cidadania. Aguça a consciência cívica e reorganização social, fomentando-se ações coordenadas entre os indivíduos e grupos, regras de cooperação e confiança com o objetivo de que o desempenho social e a sua eficiência sejam consolidados. Nesse contexto, a estabilidade de um governo democrático seria influenciada pela existência de associações civis, p. ex., não somente pelos efeitos internos em relação aos indivíduos, mas também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. É a manifestação da função reconstrutiva e simbólica do princípio anticorrupção.

¹³⁷⁸ *Global Corruption Barometer. People and corruption: Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <file:///C:/Users/55679/Downloads/Bar%C3%B4metro%20da%20corrup%C3%A7%C3%A3o%20TI%20Am%C3%A9rica%20Latina%202017%20-%20BR%20segundo.pdf>. Acesso em: 21.12.2021.

¹³⁷⁹ O que é um Observatório Social do Brasil (OSB)? Disponível em: <<https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>>. Acesso em: 28.02.2022.

Por parte da atuação do poder público, para que alcance níveis de equilíbrio e controle da corrupção, as reformas gerais e alterações nos mecanismos de fiscalização e controle preventivo e repressivo, devem ser complementados por “iniciativas que ajudem a construir expectativas entre os cidadãos e líderes de que valores como a confiança, reciprocidade, honestidade e responsabilidade são coletivamente partilhados e apoiados”.¹³⁸⁰ Deve-se estimular a educação pública sobre a corrupção persuadindo-se as pessoas para conscientização e a contribuição social na luta contra o fenômeno.¹³⁸¹

O princípio anticorrupção está a gravitar todas as áreas de atuação do Ministério Público.

A educação é um bom exemplo. Cuida-se de direito social previsto no artigo 6º, da Constituição brasileira, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa “seu preparo para o exercício da cidadania” e sua “qualificação para o trabalho”. O Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16.12.1966, aprovado para o Brasil pelo Decreto Legislativo n. 226, de 12.12.91, reconhece o direito de todas as pessoas à educação.

Trata-se de direito fundamental claramente previsto no artigo 205, da Constituição brasileira a estabelecer que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A Recomendação n.º 30 do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia da educação infantil, recomendando que as Procuradorias Gerais de Justiça e as Corregedorias Gerais dos Ministérios Públicos da União e dos Estados empreendam esforços administrativos e institucionais para dar apoio e fomentar a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do Direito à Educação.¹³⁸²

Além de direito humano fundamental, funciona como um potente instrumento de ação coletiva de combate preventivo à corrupção. Por intermédio da educação e das práticas que visem à transformação social, é possível investir na formação cívica e do caráter de todos, em especial,

¹³⁸⁰ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva. In: *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 183.

¹³⁸¹ DE SPEVILLE, Bertrand. *Superando a corrupção: os fundamentos*. Arte e Ciência Editora: Fortaleza, 2014, p. 04.

¹³⁸² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n.º 30, de 22 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-030.pdf>>. Acesso em: 31 jul 2023.

das crianças e adolescentes. Portanto, o setor educacional deve ser especialmente tutelado pelo Ministério Público.

No âmbito das promotorias ou procuradorias de defesa da infância e juventude ou da educação, onde estão instaladas, a tutela ao direito à educação é a tônica, por óbvio, funcionando empiricamente como um verdadeiro observatório de educação de determinada região. Tal experiência deve ser transposta para o combate preventivo à corrupção, tornando a educação, além de inclusiva, formativa e construtora de cidadania, qualificando a geração atual para que as gerações futuras sejam impactadas por valores morais e constitucionais, a fortalecer a consciência coletiva sobre os deletérios efeitos da corrupção para a vida em sociedade no presente e no futuro.

Há um horizonte de possibilidades a serem alavancadas pelo próprio Ministério Público, adotados como política institucional anticorrupção, utilizando a experiência haurida no cotidiano das promotorias especializadas, como a do meio ambiente, infância e juventude e da própria educação ou onde quer que a temática se compatibilize com a educação. Participação, cooperação e controle social somente se solidificarão se os ideais cívicos e anticorrupção forem introjetados com efeitos intergeracionais, desenvolvidos por meio de ações contínuas, de preferência, a envolver todos os poderes e não somente o Poder Executivo, seja em âmbito estadual seja em âmbito municipal, o qual teria por dever de implantação da rede pública e fundamental de ensino.

O Ministério Público pode funcionar, sob este ângulo, como um disseminador da agenda anticorrupção, chamando os poderes constituídos à arena de discussão, visando ao estabelecimento de políticas municipais anticorrupção, instituindo leis, particularmente para a área da educação, disseminando programas e projetos anticorrupção a envolver as redes estaduais e municipais de educação, com a participação do Ministério Público, instituições, poderes e os demais atores sociais. Exemplo salutar é mencionado por Ghizzo Neto, acerca da instituição por parte do município de Florianópolis, da Lei municipal nº 10588/2019 que estabeleceu critérios objetivos, visando ao combate preventivo: publicidade de atos oficiais, cultura de transparência na governança municipal; incentivo à participação, cooperação e controle social da administração; adoção da tecnologia no auxílio à fiscalização e controle social.¹³⁸³

¹³⁸³ GHIZZO NETO, Afonso. A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção. Tese defendida no programa de doutorado em Estado de Direito e Governança Global na *Universidad DSalamanca*. 2020, p. 706-711. O art. 4º estipula como objetivo fundamental a prevenção de práticas corruptas, determinando com precisão e técnica legislativa, o que segue: Art. 4º São objetivos da Política Municipal de Combate e Prevenção à Corrupção: I – a conscientização da sociedade que atos de corrupção não são apenas aqueles ligados aos agentes públicos ou à atividade pública, mas também aqueles atos cotidianos da sociedade civil em que um indivíduo, usando de meios

Os projetos de lei nº 68/2018, do município de Joinville, e do projeto de lei nº 131/2018, do município de São José, ambos no mesmo Estado de Santa Catarina, instituidores de suas políticas municipais de combate à corrupção. Tais projetos de lei traçam diretrizes relacionadas à disseminação de conteúdo pedagógico do Projeto “O que você tem a ver com a corrupção?”, promovido pelo Ministério Público de Santa Catarina, não se olvidando que as escolas municipais poderão elaborar projetos pedagógicos a estimular seminários, intervenções, palestras, debates e todo tipo de manifestação com o objetivo de fomentar a formação comunitária acerca dos assuntos ligados à corrupção.¹³⁸⁴ Este último projeto de lei apresenta texto que merece destaque, pois deixa claro que são os destinatários do projeto de lei: os alunos de ensino fundamental das escolas da Rede Pública Municipal, importante fator de ação coletiva preventiva, por meio de um processo educacional universal e de qualidade, de alunos e professores com o fito de transformação do comportamento social, colocando o interesse coletivo e social acima dos interesses privados.¹³⁸⁵

que ferem dos bons costumes, recebe vantagem em detrimento de outrem; II – comparação permanente das despesas realizadas com a contratação de bens, serviços e obras do Poder Público com contratações semelhantes realizadas por outros entes do Poder Público e pela iniciativa privada de forma a garantir a rápida detecção e tomada de providências relativas à sobrepreço; III – avaliação permanente das políticas implementadas pelo Poder Público quanto a sua eficiência, eficácia e economicidade em relação ao volume de recursos investidos e os efeitos produzidos nos indicadores relacionados ao objetivo das inversões financeiras; IV – elaboração, em conjunto com os órgãos públicos competentes, entidades da sociedade civil e instituições acadêmicas, de indicadores nas diversas áreas capazes de atender ao previsto no inciso II deste artigo; V – fomentar o uso de meio eletrônico na tramitação de processos administrativos, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, como meio de reduzir custos, ganhar agilidade e dar mais transparência a estes processos; VI – divulgar, esclarecer, controlar o cumprimento e produzir meios de detecção de eventuais descumprimentos dos deveres dos funcionários públicos municipais previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais; VII – a redução gradativa dos custos operacionais dos bens e serviços públicos e o desperdício de produtos e serviços; VIII – promover procedimentos e propor normas que garantam os princípios de objetividade e impessoalidade nas decisões do Poder Público e reduzam ao máximo a discricionariedade e subjetividade inerente a estas decisões, garantindo recurso, preferencialmente a órgão colegiado de natureza técnica, quando a eliminação da decisão subjetiva ou discricionária do gestor não for possível; e IX – propor aperfeiçoamento às normas e legislação de forma a garantir a eliminação de dubiedades, interpretações duvidosas ou controversas ou obscuras a fim de padronizar sua aplicação e controle de forma impessoal. (disponível em: <<https://www.deolhonailha.com.br/florianopolis/noticias/camara-aprova-projeto-que-cria-politica-municipalde-combate-a-corrupcao--.html>>. Acesso em: 25.04.2022).

¹³⁸⁴ GHIZZO NETO, Afonso. A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção, p. 705-708.

¹³⁸⁵ *Ib.*, p. 708. O art. 3º, do projeto de lei 131/2018 determina as diretrizes fundamentais da política de controle e combate ao fenômeno da corrupção, indicando: Art. 3º Constituem diretrizes da Política Municipal de Combate à Corrupção: I – A disseminação do conteúdo pedagógico do Projeto “O que você tem a ver com a corrupção?” desenvolvido pelo Ministério Público de Santa Catarina, em toda rede de ensino do Município de São José; II – A capacitação dos diretores de escolas, professores, alunos e membros da comunidade escolar, sobre o tema e sobre o papel da educação nas mudanças desses comportamentos nocivos à sociedade; III – A reflexão sobre as condutas e comportamentos dos educandos e educadores que corroboram com a cultura de falta de ética e da lei da vantagem; IV – A identificação dos comportamentos nocivos banalizados na escola e comunidade e suas consequências na sociedade; V – A promoção dos meios para incentivar a capacidade de reflexão, ajudando na identificação e resolução dos problemas comunitários; VI – A implementação e a realização de campanhas educativas para garantia e ampliação do combate à corrupção, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de combate à corrupção; VII – a promoção de estudos, pesquisas, estatísticas e outras

A atuação do Ministério Público com atribuições de tutela ao direito fundamental à educação, seja integrada com os demais órgãos de execução da própria instituição, seja com órgãos externos e com os poderes, a adoção de projetos e programas anticorrupção e a sua disseminação como contributo às políticas educacionais poderão servir de condutor para novas modalidades de ações coletivas anticorrupção, colocando a pauta do combate à corrupção em evidência, com o intuito de desconstruir as narrativas e comportamentos nocivos entronizados na cultura e no discurso popular, possibilitando, assim, a quebra e dissuasão dos círculos viciosos que fomentam o fenômeno.

Salienta-se a variedade de programas e projetos no âmbito do Ministério Público brasileiro que congrega esforços de combate à corrupção e de gestão e governança. Existem inúmeras práticas de combate preventivo e resolutivo nas trinta unidades dos Ministérios Públicos dos Estados a serem fomentadas e replicadas, resguardando-se as especificidades e particularidades locais e a autonomia de cada órgão. O Conselho Nacional do Ministério Público já publicou três edições onde apresenta essas práticas e publiciza seus resultados positivos.¹³⁸⁶ São práticas relacionadas a sistemas de gestão administrativa interna corporis; projetos interinstitucionais visando à prevenção à corrupção; fomento de transparência e do controle interno pelos municípios, participação efetiva e conscientização da sociedade para que exerça o seu papel fiscalizador e de controle da legalidade, moralidade, publicidade e de transparência da gestão pública, além do desenvolvimento de *software's* com o fito de uma maior integração das instituições de controle.

Importante analisar os próprios indicadores do caminho de desenvolvimento em geral para o controle da corrupção. Os holofotes podem ser mais bem direcionados pela sociedade: não importa somente a taxa de natalidade de determinada região, mas importa o índice de concepção e o funcionamento do sistema de saúde; não importa somente o nível de poluição ambiental, mas

informações relevantes, concernentes às causas e consequências da corrupção, para a sistematização de dados a serem unificados municipalmente e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas.

¹³⁸⁶ A primeira edição contemplou projetos de atuação dos Ministérios Públicos dos Estados do Acre, Amapá, Pará, Rondônia e Santa Catarina, além do Ministério Público Militar (disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Cartilha_CCAF.pdf, acesso em 21.08.2022; A segunda edição destacou projetos dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, além do Ministério Público do Trabalho (disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/CARTILHA_BOAS_PRATICAS_WEB_final.pdf, acesso em: 21.08.2022; A terceira edição traz projetos do Distrito Federal, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Roraima e São Paulo (disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/CARTILHA_BOAS_PRATICAS_2_1.pdf. Acesso em: 21 ago 2022.

o funcionamento da política ambiental. Da mesma forma, em relação à corrupção, não importa índice de corrupção, mas, aferir qual é a política anticorrupção existente, os modos pelos quais os atos de corrupção são realizados e o seu controle preventivo e repressivo, aliados a outros fatores que não se poderiam atribuir exclusivamente aos governos.¹³⁸⁷

São verdadeiros produtos desenvolvidos sem necessidade de alterações ou reformas legislativas, cuja temática se adequa à uma atuação institucional inovadora no que diz com a organização da força de trabalho, seu direcionamento estratégico ao cumprimento das atribuições constitucionais, sempre visando ao atendimento das necessidades e expectativas do cidadão brasileiro.

5.1.4.3 Atuação resolutiva

É indispensável que o Ministério Público da Constituição busque sua identidade continuamente para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, assumindo uma feição de empenho no diálogo com lições de cidadania, ao mesmo tempo em que concretiza o princípio da eficiência. Com Sadek, está-se a referir da renovação do novo: “[...] ou seja, há um novo Ministério Público a partir da Constituição de 1988 e nós certamente teremos um Ministério Público renovado quando se tornar, de fato, um Ministério Público resolutivo”.¹³⁸⁸

Inicialmente é de se registrar que o próprio inquérito civil, por si só, pode servir de instrumento resolutivo, especialmente em situações em que os atos de corrupção ainda não se consumaram. Em regra, ao se instaurar o procedimento, dar-se-á publicidade em diário da justiça, da própria instituição do Ministério Público ou congêneres, notificando-se o investigado para dele tomar conhecimento e, se for o caso, apresentar resposta por escrito.

¹³⁸⁷ PUTMAN, Op. cit. l. 2086/2101. “[...] A saúde depende de fatores que fogem ao controle direto de qualquer governo democrático, como regime alimentar e estilo de vida. A qualidade do ar é influenciada pelas condições climáticas e demográficas e pela indústria, além da política governamental. Os lucros dependem da capacidade empresarial, do empenho dos trabalhadores, das condições econômicas mundiais e assim por diante. Incluir os resultados sociais em uma avaliação de desempenho governamental é incorrer na ‘falácia do milagre de Massachusetts’”.

¹³⁸⁸ SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan/jun.2009.

As demandas dirigidas às Promotorias de Justiça ou Procuradorias, formuladas presencialmente ou não, relacionadas a atos lesivos ao patrimônio público ou social são registradas e autuadas como notícia de fato, regulamentada pela Resolução 174, de 4 de julho de 2017. Os demais procedimentos, inquérito civil ou procedimento administrativo, poderão ou não ser instaurados com base na chamada notícia de fato. Trata-se de procedimento de prazo exíguo (trinta dias, podendo ser prorrogável por noventa, fundamentadamente), mas, de muita utilidade pois, quando não estão devidamente instruídos, o membro do Ministério Público poderá requisitar às autoridades documentos, vistorias e outras medidas pertinentes para uma deliberação mínima quanto à instauração de procedimento próprio.

A notícia de fato será arquivada quando presente uma das hipóteses do artigo 4º, da Resolução mencionada.¹³⁸⁹ Em percentual acentuado, basta uma dessas requisições para que eventuais irregularidades sejam sanadas, redundando no arquivamento da própria notícia de fato. Quando isso não é possível, a notícia de fato serve como peça inaugural de um inquérito civil.

Ressalte-se que quando o Ministério Público reúne provas de quaisquer espécies em seus procedimentos, realiza o chamamento do investigado ao diálogo, expede recomendações, realiza ou tenta a pactuação de acordos de não persecução cível ou termos de ajustamento de conduta na busca por uma solução negociada e conjunta está desempenhando suas atribuições constitucionais de forma preventiva e resolutiva de forma a fortalecer sua atuação reativa e demandista.

Entretanto, o agir da instituição deve ser consentânea com o estágio atual do movimento de acesso à justiça no século XXI, incompatível com atuações essencialmente burocráticas, formais, lentas e despreocupadas com a entrega à sociedade de resultados concretos, como tem ocorrido nas demandas judiciais. Uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva, de acordo com a Recomendação n.º 54, do CNMP “[...] supõe o fomento de uma atuação crescentemente resolutiva, vale dizer, orientada para a resolução concreta das situações de

¹³⁸⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n.º 174, de 04 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-2.pdf>>. Acesso em: 16.12.2021. Art. 4º A Notícia de Fato será arquivada quando: (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018) I – o fato narrado já tiver sido objeto de investigação ou de ação judicial ou já se encontrar solucionado; (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018) II – a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos de jurisprudência consolidada ou orientação do Conselho Superior ou de Câmara de Coordenação e Revisão; (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018) III – for desprovida de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração, e o noticiante não atender à intimação para complementá-la. (Redação alterada pela Resolução n.º 189, de 18 de junho de 2018)

inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial”.¹³⁹⁰

Essa plasticidade extraprocessual no campo preventivo e resolutivo tem efeito positivo em sua face demandista que passa a ser concebida como uma *ultima ratio*, tornando-a mais seletiva e robusta, evitando ações temerárias a gerar maior crédito e peso na atuação ministerial perante o Poder Judiciário.

5.1.4.3.1 *Compromisso de ajustamento de conduta*

O código de processo civil brasileiro, estimula a resolução consensual dos conflitos, o que resta claro pela redação do seu artigo 3º. Há um crescimento vertiginoso na consensualidade calcada na crença de sua efetividade e celeridade na resolução de conflitos.

Em uma etapa subsequente à recomendação, primeira etapa na atuação preventiva/resolutiva, em uma sequência gradativa, caso ela não seja atendida, pode-se lançar mão de um importante instrumento de resolução: o compromisso ou termo de ajustamento de conduta.

Mesmo antes do código de processo civil, de 2015, o artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, alterado pelo artigo 113, do Código de Defesa do Consumidor, permitiu que o ajustamento de conduta pudesse ser utilizado para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo. O artigo 1º, § 2º da Resolução 179, do CNMP já permitia o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou ato praticado.¹³⁹¹ A partir da resolução, muitos estados editaram resoluções próprias sobre o tema.

O artigo 1º, da Resolução conceitua o instituto como

Instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com

¹³⁹⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-054.pdf>> Acesso em: 20 ago 2023.

¹³⁹¹ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2021.

natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.¹³⁹²

Trata-se de negócio jurídico celebrado pelo detentor de legitimidade para a propositura da ação civil pública, tendo-se em mente que legitimidade não se confunde com titularidade nesse caso, de modo que, não pode fazer concessões que impliquem na renúncia de direitos ou interesses pactuados no compromisso.

Em todo caso, pressupõe um compromisso entre o Ministério Público e o violador, atual ou iminente, em que forem estabelecidas obrigações a serem cumpridas para a recomposição da legalidade. Trata-se de um título executivo extrajudicial, obtido através de um acordo bilateral e consensual entre o Ministério Público e o causador ou potencial causador do dano, assumindo o compromisso de adequar sua conduta às exigências legais.¹³⁹³

Quando realizado pelo Ministério Público Estadual, deve ser submetido à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público. Já o Ministério Público deverá ser homologado pela respectiva Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à corrupção). Ou seja, não há necessidade de homologação judicial.

O ajustamento pode ser parcial, celebrando-se cláusulas relacionadas ao ressarcimento do dano causado ao erário, eventuais multas, indenização por dano moral coletivo, deixando de fora as sanções relacionadas ao ato ímprobo, as quais poderão ser perseguidas em juízo.

Ainda há de se atentar que no âmbito da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) já havia espaço para a celebração de tais acordos, considerando que, nos procedimentos e processos cíveis é regida pela Lei 7.437/85.

Quando os acordos são realizados pelo Ministério Público há que se atentar para as Resoluções nº 118/2014, nº 179/2017 e nº 54/2017, todas do Conselho Nacional do Ministério Público.

Mesmo que na esfera do Conselho Nacional do Ministério Público e parte da doutrina e da academia já houvesse consenso com relação à possibilidade de acordos em casos de improbidade, se dúvida ainda persistia, a Lei 13.964/2019 inaugurou a possibilidade dessa celebração na persecução civil de atos de improbidade administrativa.

¹³⁹² *Ib.*

¹³⁹³ Além do Ministério Público outros órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações.

5.1.4.3.2 Acordo de não persecução cível

Como já mencionado, a Lei nº 13.964, de 2019, o denominado pacote anticrime, forjou um instrumento de consensualidade e resolutibilidade extrapenal para o sistema anticorrupção: os acordos de não persecução civil. Paralelamente, a mesma lei possibilitou, no âmbito penal, os acordos de não persecução penal.

Sob a vigência da lei 8429/92, antes da alteração, no período de 1995 a 2016, de acordo com o banco de dados do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), houve 11.607 condenações transitado em julgado por improbidade administrativa em 6806 processos judiciais¹³⁹⁴. No período pesquisado, vigia a redação original do § 1º, do artigo 17, da Lei 8.429/92, que impedia expressamente qualquer tipo de acordo ou qualquer espécie de instrumento alternativo de resolução de conflitos, no âmbito da improbidade administrativa. Isso perdurou por mais de 25 anos. O instrumento tinha potencialidade de sancionar as condutas de improbidade, criando um contexto de previsibilidade e segurança baseado numa jurisprudência razoavelmente sólida. Bastava acrescentar a possibilidade de acesso à justiça multiportas.

O pacote anticrime alterou tal dispositivo passando a dispor que se “aditem a celebração de acordo de não persecução cível”, nas ações de improbidade, em um primeiro momento, firmada exclusivamente na seara administrativa e, por isso, sem que houvesse necessidade de homologação judicial, mesmo que isso fosse conveniente. Por óbvio que se isso ocorresse durante o trâmite processual, a homologação no todo ou em parte ensejaria a extinção do feito sem resolução de mérito.

Guiado pelos ditames da cooperação e dialogicidade, informadores do Código de Processo Civil de 2015, a Lei 14.230/2021, passou a permitir o acordo de não persecução cível

¹³⁹⁴ O prazo médio de tramitação dessas ações foi de seis anos e um mês, com uma média de condenado por processo de 1,7 e média de ações por condenado de 1,3. A maior parte transitou em julgado na justiça estadual – 77% (8920 casos) – e na justiça federal – 23% (2687 casos). Em relação aos tipos de improbidade 51,4% (5971 casos) foram atos de improbidade que violavam os princípios da administração pública; 49,7% causaram prejuízos aos cofres públicos e 12,9% (1495 casos) relativos ao enriquecimento ilícito. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/combate-a-corrupcao-enccla/cadastro-nacional-de-condenados-por-crimes-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 02.ago.2023.

(ANPC), com base no artigo 17, § 10-A¹³⁹⁵ e 17-B, da Lei 8.429/92. Realmente, o que faltava era a autorização legal para que o instituto pudesse ser colocado em prática. Anteriormente, a lei 12.850/13 (organização criminosa), previa em seu artigo 3º, inciso I, o denominado Acordo de Colaboração Premiada; no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, permitia-se aos legitimados para a ação civil pública tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de conduta, regulamentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público por meio da Resolução nº 179/2017/CNMP¹³⁹⁶; a Lei 12.846/13 (Lei anticorrupção) já previa o acordo de leniência a Lei 13140/15, Lei de Mediação, estendia a composição aos conflitos envolvendo a Administração Pública. Além disso, a Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro), no artigo 26; a Lei 7.347/85, artigo 5º, § 6º e a Lei 13.150/2015, artigos 32 a 34, já versavam sobre a possibilidade de autocomposição no campo do Direito Público. Ademais, o artigo 3º, § 3º, do Código de Processo Civil, estimula a solução consensual de conflitos, inclusive no curso do processo judicial.¹³⁹⁷

Com a novel legislação, na esfera extrajudicial, no estado de São Paulo, em meados de 2021, o Ministério Público registrou um índice de resolutibilidade de 80% pela via da autocomposição. Na esfera judicial, o índice registrado foi de 50%, alterando sensivelmente a forma de atuar do Ministério Público. É intuitivo para os operadores da área que um dos caminhos para a efetividade do processo de improbidade seria o da resolução consensual de conflitos também na área da improbidade administrativa, considerando que os resultados judiciais nem

¹³⁹⁵ No âmbito do Superior Tribunal de Justiça entendeu-se que o prazo de sobrestamento do processo ocorreria até a contestação, porém o acordo poderia ser realizado até na fase recursal (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp n. 1.659.082/PB, rel. min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 18/12/2020; Superior Tribunal de Justiça, AREsp 1.314.581/SP, rel. min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2020).

¹³⁹⁶ Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. [...] § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n.º 179/2017/CNMP. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 21.11.2021).

¹³⁹⁷ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

sempre foram os mais eficazes. Sob a égide do regime anterior já havia várias barreiras a serem ultrapassadas para a efetividade de Lei de Improbidade Administrativa.¹³⁹⁸

No entender de Garcia, existem duas modalidades de consensualidade no âmbito do direito administrativo sancionador: a consensualidade de submissão e a consensualidade de plena transação. No primeiro caso, um dos acordantes deve estar submetido à diretrizes estabelecidas pelo outro, como é o caso da improbidade administrativa em geral, no segundo caso há liberdade entre os indivíduos.¹³⁹⁹ No caso do acordo de não persecução cível, há um sistema misto, podendo conter tanto cláusulas de submissão quanto de transação plena. Pode-se optar, em tese, pela restrição pessoal, suspensão da função pública, multa, p. ex., como a de não restrição, com aspectos eminentemente patrimoniais.¹⁴⁰⁰

Agora pode-se dizer que há a consolidação de um sistema de consensualidade no Brasil, pois, só faltava a sua possibilidade no âmbito da improbidade administrativa. É mais uma técnica que o sistema oferece, a ser utilizada de modo residual ou primordial, celebrando-se um acordo no ambiente extraprocessual ou processual, promovendo a celeridade, evitando um *enforcement* composto por uma infinidade de procedimentos e processos. Mesmo que celebrados no âmbito administrativo, a lei prevê a sua homologação em juízo.

É um *deterrence* que acrescenta, em tese, confiabilidade, representando um dos caminhos para se superar o problema dos novos prazos de prescrição intercorrente dos quais se tratará adiante, possibilitando uma resposta mais rápida, evitando-se inúmeros recursos, com a potencialidade de criar soluções criativas e inovadoras.

Pode alcançar um efeito, para além do sancionatório, acordando obrigações de fazer, no sentido de que se contemplan a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia por irregularidades e de aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, bem como outras medidas em favor do interesse público e

¹³⁹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça Pesquisa: lei de improbidade administrativa – obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>>. Acesso em: 21.nov.2021. Estudo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça demonstrou que ainda existem fortes obstáculos para a efetividade da tutela constitucional anticorrupção proporcionada pela Lei de Improbidade Administrativa.

¹³⁹⁹ GARCIA, Emerson. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. Revista Síntese. São Paulo, v. 12, n. 141, Edição especial, p. 542-595.

¹⁴⁰⁰ Id. Ib.

de boas práticas administrativas.¹⁴⁰¹ Além disso, outras obrigações de fazer no campo fiscalizatório, ou de não fazer, cessando a atividade ilícita, ou, ainda, de pagar, investindo-se na concretização de políticas públicas anticorrupção. Possibilita soluções mais concretas, ao tempo em que aplica as sanções cabíveis.

Anteriormente, a disciplina do acordo de não persecução cível não estava regulamentada, mas apenas enunciada. Nesse pormenor a Lei 14.230/2021, avançou, prevendo alguns critérios para a sua celebração: integral ressarcimento do dano; reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados, bem como algumas condicionantes, previstas no § 1º, do artigo 17-B. Mesmo assim, pode-se avançar ainda mais. Em havendo necessidade de melhor elucidação quanto ao conteúdo e forma, mesmo que o acordo de não persecução cível apresente contornos próprios, em especial, quanto ao objeto, pode-se realizar um juízo integrativo entre normas do microsistema processual coletivo brasileiro, do qual a Lei 8.429/92 ainda faz parte¹⁴⁰², tendo em vista a experiência de solução consensual previstos nesses instrumentos, associadas à normas fundamentais do Código de Processo Civil. A lei parece ter regulamentado o mínimo, devendo o próprio Conselho Nacional do Ministério Público complementá-la, visando à aplicação do instituto pelo ente legitimado. Aliás, há um dever de regulamentar, considerando que é instrumento de consensualidade do Ministério Público brasileiro.

Pode-se sustentar que o acordo de não persecução civil tem natureza de substitutividade. Substitui o inquérito civil, a ação de improbidade administrativa e a própria sanção de improbidade, encerrando o processo. Observe-se que, a necessidade da comprovação do dolo com uma finalidade especial, faz com que a conduta se caracterize definitivamente como grave, de má-fé e de desonestidade com a coisa pública, também servindo como critério hermenêutico determinante no que diz respeito à possibilidade de se aplicar, tanto as medidas ressarcitórias, reparatórias e até compensatórias, bem como todas as sanções previstas no artigo 12, a depender da conduta caracterizada, lembrando que para as condutas do artigo 11º, houve uma *lex mitior*, neste aspecto.

¹⁴⁰¹ Art. 17-B, § 6º, da Lei 8.429/92.

¹⁴⁰² Por força do princípio da integração, as Leis 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/90 e 8.429/92 entre outras, compõem o chamado microsistema processual coletivo, com o objetivo de propiciar a adequada e efetiva tutela dos bens jurídicos por elas protegidos, não havendo óbice à utilização de norma do Código de Defesa do Consumidor à Ação Civil Pública. (BRASIL, REsp 1788797/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 05.11.2019, DJe 18.11.2019).

A Resolução n° 179, de 2017, do CNMP, anterior à Lei 14.230/2021, admitia o compromisso de ajustamento de conduta nos casos de improbidade, mas, condicionava à aplicação de pelo menos uma medida genuinamente punitiva, não bastando a reparação do dano eventualmente causado.¹⁴⁰³ Assim, nesse novo contexto, em que o ato de improbidade se revela ainda mais grave, pode-se aplicar pelo menos uma das sanções previstas, pois, caso contrário, isso esvaziaria todo o viés repressivo da lei. É certo que o acordo representa um consenso, com potencial preventivo, a depender das cláusulas celebradas, entretanto, também deve representar um mecanismo repressivo.¹⁴⁰⁴ Mesmo no artigo 11°, onde não constam as sanções de suspensão de direitos políticos e perda da função.

Em relação à responsabilidade, segundo a mesma resolução aplicável no que ainda couber:

A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.¹⁴⁰⁵

Assim, a responsabilidade resta subordinada ao quanto acordado, podendo os acordos conterem tanto as cláusulas de submissão, com restrições pessoais, quanto conter cláusulas relacionadas a situações patrimoniais, englobando aspectos preventivos e sancionadores.

O ente federativo interessado será ouvido em momento anterior ou posterior à propositura da ação, o acordo deverá ser levado à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público (MPE) ou das Câmaras de Coordenação e Revisão (MPF), em sessenta dias e dependerá de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação.

Estabelecido o princípio do consenso, em um primeiro momento comemorado como um instrumento que faltava, deve ser aplicado de uma forma refletida e coerente para a tutela do direito fundamental anticorrupção de forma eficiente, salvaguardando os demais direitos e

¹⁴⁰³ Artigo 1°... § 2°. É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

¹⁴⁰⁴ ANDRADE, Landolfo. Nova lei de improbidade administrativa. Escola de direito coletivo. Transmitido em 12.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=feGqT4ZTxxk&t=2141s&ab_channel=EscoladeDireitoColetivo>. Acesso em: 16.11.2021.

¹⁴⁰⁵ Artigo 1. °, § 3. °, Resolução n° 179, do CNMP.

princípios fundamentais, sob pena de ser taxado como uma violação ao princípio da proteção insuficiente ou deficiente. Não há o que se levantar questões relativas à inconstitucionalidade *in abstracto* da norma. Como já ressaltado já havia a previsão de acordos punitivos na legislação brasileira, a começar do campo criminal. Ademais, em sentido amplo, há permissão para a aplicação do direito consensual sancionador. O artigo 26, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, (Lei 13.655/2018), Lei de normas sobre normas, portanto, apresentando características supralegais, preceitua que

Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.¹⁴⁰⁶

Assim, não há qualquer contrariedade à Constituição brasileira, pois a cláusula anticorrupção em sentido estrito, prevista no artigo 37, § 4º, não veda o uso do consenso sancionatório como forma de resolução.

Como o dispositivo é lacunoso e não regulamenta as minúcias, outras fontes do microsistema processual coletivo poderão colmatar eventuais *gap's*, servindo como guias hermenêuticos, considerando o novo instituto como uma das espécies de compromisso de ajustamento de conduta.¹⁴⁰⁷, assim como o CNMP deverá se desincumbir de sua regulamentação no âmbito do Ministério Público.

Ocorre que o próprio texto legal reformado apresenta obstáculos para a sua efetividade.

O artigo 17-B prevê que o acordo poderá ser realizado a qualquer momento, desde o curso da investigação, durante o curso do processo ou no momento da execução da sentença condenatória. Porém, poderá incidir em inconstitucionalidade, pois não poderia subsistir essa possibilidade após as decisões dos tribunais de contas ou decisões colegiadas que decretem a inelegibilidade.¹⁴⁰⁸ Além disso, apresenta-se como desestímulo, pois o agente poderia esperar o resultado das demais decisões para, só depois, celebrar o ANPC.

¹⁴⁰⁶ Artigo 26, da Lei 13.655/2018.

¹⁴⁰⁷ PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Nova lei de improbidade administrativa comentada. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 262.

¹⁴⁰⁸ PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Nova lei de improbidade administrativa comentada. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 265.

Outro aspecto a ser discutido seria o de que nos casos em que a tipologia da conduta se subsumir ao enriquecimento ilícito (artigo 9º) e prejuízo ao erário (artigo 10º), não se poderia realizar o ANPC, referência expressa à sanção de suspensão de direitos políticos, hipótese de inelegibilidade. É que a Constituição brasileira na cláusula anticorrupção, artigo 14, § 9º, exige lei complementar a contemplar as hipóteses de inelegibilidade, não podendo um acordo previsto em lei ordinária (Lei 14.230/2021), criar essa hipótese. Assim, a ação de improbidade administrativa é imperativa nesses casos, pois, a “[...] CONDENAÇÃO JUDICIAL é o PRESSUPOSTO LEGAL OBRIGATÓRIO para o surgimento dessa inelegibilidade”.¹⁴⁰⁹ Pelo exposto, o acordo ficaria restrito às hipóteses previstas no artigo 11º, da Lei 8.429/92, não sancionadas com a suspensão dos direitos políticos, tampouco com a perda do cargo.

Contudo, há de se considerar a regulamentação a ser encetada pelo CNMP, a qual, a reproduzir o previsto na Resolução nº 179, de 2017, exigiria que do acordo constasse uma das penas previstas na Constituição, permitindo-se a celebração nos casos de prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, entretanto, impondo-se, ao menos, uma das sanções previstas para esses atos de improbidade no artigo 12, da Lei 8.429/92. Esse seria o piso mínimo.

A resolução conjunta 06/2020¹⁴¹⁰, em seu artigo 1º, inciso II, já previa, mesmo antes da Lei 14.230/2021, que os acordos de não persecução cível relativos às ações de improbidade administrativa fazem parte de “outras situações que impactem no gozo dos direitos políticos, que serão objeto de compartilhamento entre o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Tribunal Superior eleitoral”. Ou seja, há a sinalização de que, ao menos em situação futura possam as partes avançar condições compatíveis com a prevenção de novas práticas de corrupção, como, por exemplo: compromisso de não ocupar cargos comissionados e/ou funções de confiança por um determinado período ou de não se candidatar a determinados cargos políticos, também por período determinado.¹⁴¹¹ Portanto, não há impedimento de caráter objetivo para que se realizem acordos em todas as condutas previstas nos artigos 9.º, 10.º e 11.º, da Lei 8429/92.

O § 3º, do artigo 17-B, da lei 8429/91, estabelece que o Ministério Público deverá aguardar que os Tribunais de Contas apurem o valor do dano no prazo de até noventa dias¹⁴¹² o

¹⁴⁰⁹ *Ib.*, p. 267.

¹⁴¹⁰ Sistemática unificada de informações no âmbito do Poder Judiciário.

¹⁴¹¹ PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. *Op. cit.*, p. 279-280.

¹⁴¹² Art. 17-B... § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

que se apresenta como dificultador. Para se chegar a esse resultado, o Tribunal de Contas deverá instaurar um procedimento interno, o qual deverá passar pelo crivo do colegiado, o que, em média, demanda muito mais tempo do que isso. Aqui, haverá a necessidade de se estreitarem os laços do Ministério Público e do Tribunal de Contas para uma atuação multi-institucional permanente, estabelecendo-se procedimentos concertados, visando à eficiência da apuração desse valor, contornando-se a dificuldade apresentada pela dicção desse dispositivo para o combate à corrupção. Tal artigo encontra-se suspenso por decisão monocrática do STF em medida cautelar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, pois estaria a condicionar a atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, interferindo na autonomia funcional do Ministério Público.¹⁴¹³

No § 6º, do mesmo artigo, prevê que nos casos em que for possível a realização do acordo, este poderá a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. Este um aspecto positivo da lei, em conformidade com o direito fundamental anticorrupção, em sua função preventiva geral, pois, a adoção de mecanismos de integridade acaba proporcionando maiores e melhores procedimentos de apuração interna viabilizando os instrumentos presentes na Lei 12.846/2013, bem como aprimorar o sistema de controle interno, incorporando a gestão de riscos, capacitação e treinamento periódico do corpo funcional, disciplina de códigos de ética, estimulando boas práticas e uma postura que fortaleça a integridade.

O desenho legislativo anterior à alteração promovida pela Lei 14230/2021, favorecia o potencial dos acordos em um cenário de jurisprudência mais uniforme e sólida acerca da interpretação dos dispositivos da Lei 8429/92. É que pelo contexto judicial pretérito, forte nos dados estatísticos, o percentual de condenações com base na improbidade culposa (artigo 10) e nas condutas ímprobis lastreadas no artigo 11, era alto¹⁴¹⁴, situação que será potencialmente neutralizada sob a vigência da Lei 8429/92, pós alteração.

¹⁴¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7236, ajuizada pela CONAMP. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI7236CautelarLeiImprobidade.pdf>> Acesso em: 20.ago.2023.

¹⁴¹⁴ No período de 1995 a 2016, de acordo com o banco de dados do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em relação aos tipos de improbidade: 51,4% (5971 casos) foram atos de improbidade que

Acordos são guiados por estímulos. A nova tipificação fechada e que excluiu a modalidade de conduta culposa do artigo 10.º, a difícil demonstração do duplo dolo com fim especial de agir, exigida em todos os casos (9.º, 10.º e 11.º), aliados aos curtíssimos prazos prescricionais de um processo por improbidade, em especial a inter prescrição intercorrente, numerosos incidentes a retardar a marcha processual, a possibilidade de compensação de sanções já impostas em outros segmentos de responsabilização a servir como uma espécie de bônus, são fatores a influenciar negativamente, desestimulando os agentes públicos ímprobos à celebração do ANPC.

Para quem entende que a via judicial é imperativa para a inelegibilidade, que não deixa de ser um caso de suspensão de direitos políticos, haveria impedimento de celebração de ANPC nos casos dos artigos 9.º e 10.º, da lei, considerando que tal sanção somente poderia se dar por sentença condenatória.¹⁴¹⁵

A prevalecer esse entendimento, o qual seja, de os acordos somente poderão ser celebrados nos casos em que houver a infringência aos princípios constitucionais, elencados em *numerus clausus*, o ANPC restará inviabilizado.

Valerá mais a pena investir na procrastinação processual a fim de que se alcance a prescrição intercorrente do que se submeter a uma reparação de eventual dano material ou social, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil, proibição de contratar com o poder público e dele obter benefícios, aliado a graves sanções como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública. Como é natural da conduta do corrupto, há um ilícito de cálculo, máxima cujo raciocínio pode-se projetar processualmente com a anuência da Lei 14.230/2021.

Entretanto, não há impedimento em que os acordos de não persecução cível prevejam cláusulas visando a que o compromissário renuncie à função pública, não assuma determinados cargos públicos em comissão ou não participe de concursos públicos.

violavam os princípios da administração pública (artigo 11); 49,7% causaram prejuízos aos cofres públicos (artigo 10). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/combate-a-corrupcao-enccla/cadastro-nacional-de-condenados-por-crimes-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 02.ago.2023.

¹⁴¹⁵ PINHEIRO, Igor Pereira; MESSIAS, Mauro. Acordos de não persecução cível e criminal. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 195.

Numa hipótese menos provável, mas não impossível, o acordo pode prever as sanções previstas no artigo 12, incisos I e II¹⁴¹⁶ para as condutas que lhes correspondem e o Ministério Público ingressar com a ação de improbidade administrativa com um pedido parcial, apenas para a suspensão de direitos políticos.

Quando o compromissário, pessoa física, manifestar interesse também na celebração de colaboração premiada no bojo da investigação de natureza criminal, pode-se suspender o inquérito civil, concluir as tratativas da colaboração premiada, e, se for o caso, em uma mesma oportunidade, celebrar-se ambos os acordos: esfera cível e criminal. Tal situação pode ocorrer em relação à pessoa jurídica com relação ao acordo de leniência previsto na Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), quando poderá o Ministério Público suspender o inquérito civil, ultimar as tratativas conjuntas com a autoridade competente do ente lesado, evitando incompatibilidades entre a ANPC e o acordo de leniência. O tratamento transversal desses acordos abre o espaço para que em um mesmo balcão de negócios atuem as instituições de controle em conjunto, com maiores benefícios para uma atuação coerente do Estado, gerando maior segurança jurídica para os infratores.¹⁴¹⁷

O ANPC poderá conter convenções processuais, em cláusulas específicas, exatamente para resguardar o direito fundamental anticorrupção, mesmo que o acordo tenha características de negócio jurídico material, pois não há impeditivo. Há previsão legal: artigo 190, do Código de Processo Civil, bem como os artigos 15 a 17, da Resolução n.º 118/2017, do CNMP. Exemplo: previsão de custeio da prova pericial e adiantamento dos honorários periciais pelo investigado/réu, em especial, na rescisão do acordo seguida do ajuizamento de ação de improbidade administrativa e execução do ANPC. Tais convenções atendem ao princípio

¹⁴¹⁶ Art. 12... I – na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021); II – na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

¹⁴¹⁷ Neste sentido: Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO_Patrimonio_Publico/Novidades/Nota%20T%C3%A9cnica%20ANPC_hiperlink-externo1.pdf>. Acesso em: 14.01.2022, p. 60.

anticorrupção e podem ser “customizadas de acordo com a sensibilidade e criatividade de cada membro, tornando mais eficiente e célere o combate aos atos de corrupção na administração pública”.¹⁴¹⁸

Considerando-se o “direito à probidade administrativa” situado dentro do microsistema de tutela coletiva dos direitos coletivos, os Ministérios Públicos Estaduais passaram a disciplinar o acordo de não persecução cível.¹⁴¹⁹

Está-se diante de um mecanismo a fomentar a atuação resolutiva de forma dialógica que aproxima o Ministério Público da sociedade e ao qual deve-se dar a maior transparência possível, aproximando-a.

Segundo Santos¹⁴²⁰

A ideia central é a valorização de experiências e estratégias que fomentem a aproximação entre a justiça e a cidadania. Não basta uma proximidade apenas física, formal ou temporal. [...] Precisamos sobretudo fortalecer a dimensão humana no sentido de construção de uma justiça democrática de proximidade.

Mesmo diante de alterações legislativas que podem representar um enfraquecimento e desestímulo ao ANPC, trata-se de uma oportunidade de dissociar a imagem do Ministério Público à do desgastado poder judiciário, por conta da morosidade que lhe é peculiar, motivada essencialmente pelo excesso de demandas.

Em sendo possível a celebração de acordo de não persecução cível, uma boa estratégia pode ser a sua propositura em simultaneidade com o acordo de não persecução penal, concentrando-se os procedimentos a fim de se alcançar o resultado mais efetivo no menor espaço de tempo e potencializando os estímulos para que o infrator se veja impelido à celebração. Há benefícios tanto para o Ministério Público quanto para o investigado: ver ambos os procedimentos resolvidos mediante um só ato.

¹⁴¹⁸ Nota Técnica CAOPP/MPSP n. 02/2020. Fornece subsídios aos membros do Ministério Público do Estado de São Paulo para a celebração de acordos de não persecução cível, em conformidade com a Lei 13.964/2019, com a Resolução 179/2017-CNMP e com a Resolução 1.193/2020 - CPJ. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO_Patrimonio_Publico/Novidades/Nota%20T%C3%A9cnica%20ANPC_hiperlink-externo1.pdf>. Acesso em: 14.01.2022, p. 61.

¹⁴¹⁹ BRASIL. Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Resolução n° 3/2021-CPJ, de 31 de maio de 2021. Disciplina o acordo de não persecução cível no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/atos-e-normas>>. Acesso em: 22.ago.2023.

¹⁴²⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2011, p. 71.

Tratam-se de estratégias a demonstrar que, mesmo diante das dificuldades e reformas que se opõem ao combate repressivo da corrupção, com efeitos deletérios no combate preventivo, a atuação do Ministério Público deve prosseguir em várias frentes, disputando espaços interpretativos perante o Poder Judiciário, adotando-se alternativas e novos estândares estratégicos de atuação institucional na tutela do princípio anticorrupção, no universo de enfaticamente voltada à prevenção, tendo em vista suas evidentes vantagens. Um desses caminhos pode ser representado pela atuação do Ministério Público na esfera do *compliance* e integridade, que pode significar uma importante ferramenta, aliada ao fomento de boas práticas de probidade e a assunção de um papel dialógico e compositivo do Ministério Público, otimizando as escolhas, a adequação de recursos e energias, a fim de entregar a melhor tutela ao princípio anticorrupção.

O Ministério Público, nesse verdadeiro processo de autodepuração, deve ocupar espaços e exercer o seu papel de interlocução junto a um Estado que deve assumir o seu papel implementador na construção da sociedade projetada pela Constituição, indo além das expectativas meramente processuais e judiciais de sua atuação de acordo com o perfil estabelecido na Constituição de 1988. Para que isso ocorra, não se faz necessária uma reforma legislativa, mas sim de postura e interpretação alargada da legislação vigente, desde que represente vantagem para os interesses da sociedade.

5.1.4.3.3 *Integridade e compliance*

Como já abordado, os mecanismos de *compliance* e integridade passam a ser exigidos nos acordos de leniência¹⁴²¹ e nos acordos de colaboração premiada. Mesmo que a lei 9.613/1998 – lei de lavagem de capitais - não exija que as empresas implementem mecanismos de integridade, o seu artigo 10, inciso III, prevê que as sociedades empresárias mencionadas no artigo 9º deverão “adotar políticas, procedimentos e controle internos, compatíveis com o seu porte e volume de operações”, assegurando transparência em suas transações. É mecanismo que se compatibiliza com o importante princípio da função social da empresa, vetor indicativo do

¹⁴²¹ Leis nº 9.613/1998 e Lei 12.846/2013.

exercício de sua atividade econômica, sentido que se extrai da articulação entre os diversos princípios da ordem econômica.¹⁴²²

Consubstanciam-se em deveres positivos a orientar a atividade empresarial contemplando não somente os interesses dos sócios, mas também dos diversos sujeitos e elementos afetados pela atividade da empresa: trabalhadores, consumidores, concorrentes, poder público e da comunidade como um todo.¹⁴²³ O Código Civil de 2002, a Lei 10.406/2002, substituiu o caráter privatista, individual e patrimonial do Código de 1916 pela socialidade, coletividade, eticidade, princípios e valores prevalentes em uma sociedade pluralista. A empresa, portanto, deve atender, além do lucro, a interesses socialmente relevantes, aliando-se o equilíbrio da economia de mercado, própria do sistema capitalista, com a supremacia dos princípios previstos na ordem constitucional e internacional. Os administradores privados, igualmente, não podem se utilizar da empresa para enriquecimento sem causa e lesão ao erário em conluio com maus administradores da coisa pública, visando a lucros em detrimento do interesse público e social. O código civil brasileiro, no artigo 1011, § 1º, já prevê impedimento para a administração de empresas para aqueles que forem

[...] condenados a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato; ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra as normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, a fé pública ou a propriedade, enquanto perdurarem os efeitos da condenação.

A propósito, tramita na Câmara dos Deputados do Brasil o projeto de lei nº 4.431/2012¹⁴²⁴ que altera o texto da Lei 10.406/2002 para impedir expressamente que condenados por corrupção ativa ou passiva exerçam a administração de sociedades, excluindo os termos “peita ou suborno”. Texto que vem ao encontro de uma terminologia mais consentânea com o combate à corrupção, reforçando de modo indireto os mecanismos de integridade no setor privado.

¹⁴²² O art. 170 da Constituição brasileira de 1988 preceitua que a ordem econômica está “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” e “tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social”, para então elencar os princípios que conformam a ordem econômica constitucional: (i) a soberania nacional; (ii) a propriedade privada; (iii) a função social da propriedade; (iv) a livre concorrência; (v) a defesa do consumidor; (vi) a defesa do meio ambiente; (vii) a redução das desigualdades regionais e sociais; (viii) a busca do pleno emprego; e (ix) o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte”.

¹⁴²³ FRAZÃO, Ana. Função social da empresa. COELHO, Fábio Ulhoa; ALMEIDA, Marcus Elidius Michelli de. (in) Enciclopédia jurídica da PUCSP. Tomo IV (Direito Comercial), ed. 1, julho de 2018, p. 02.

¹⁴²⁴ BRASIL. Câmara dos deputados. Projeto de Lei 4431/2021: altera a Letra o § 1º do art. 1011, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020 o Código Civil Brasileiro – nos termos em que especifica. Autor: Carlos Bezerra. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2312397>>. Acesso em: 20.04.2022.

A Lei 12.846/2013 não impõe, deixe-se claro, a implementação de mecanismos de *compliance*. Entretanto, prevê o artigo 7º, inciso VIII, a possibilidade de aplicação como sanção: existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

O Decreto Federal nº 8.420/2015 apresenta os indicativos em *numerus apertus* para a aferição da efetividade dos programas de conformidade, abrindo-se a possibilidade salutar desse instrumento anticorrupção ser utilizado como atenuante de sanção a ser aplicada pela prática de atos de corrupção previstos na Lei 12.846/2013. A Lei federal 13.303/2016 exige das estatais a observância de “[...] regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração, acionistas, mecanismos para sua proteção, previstos na lei”.¹⁴²⁵

No âmbito estadual, como já visto, alguns estados já estabeleceram expressamente a exigência de programas de integridade para empresas que queiram celebrar contratos, convênios, concessões ou PPP com a administração pública em todas as suas vertentes, vinculando tal obrigação aos valores estabelecidos para a contratação. Mas, em relação aos municípios, parece ainda não existirem os incentivos necessários para a implantação desses mecanismos, nem mesmo no âmbito interno.

Decorrem duas vertentes de exigência: exigência de adoção de programas ou mecanismos de integridade e *compliance* para que as empresas possam contratar com o poder público municipal e exigência para que o próprio ente federativo estabeleça tais mecanismos *interna corporis*, bem como regulamente a Lei 12.846/2013, que deve ser observada pelos poderes executivo, legislativo e judiciário das esferas federal, estadual e municipal.

A opção pela implantação de um sistema de *compliance* e integridade para as empresas de grande vulto, transforma-se em obrigação para aquelas que queiram contratar com o Poder Público. Exige-se uma postura diferenciada do ente privado, mas que pode desaguar em benefícios. A Lei de Licitações, Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, impõe em seu artigo 25, § 4º,

¹⁴²⁵ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILLOTTO, Mirela Miró. *Compliance* e a lógica do controle interno prevista no artigo 70 da Constituição da República de 1988: trinta anos de atualidade. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício (coord.). In: O direito administrativo nos 30 anos da Constituição. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 276.

como compulsório para a Administração, observar a existência de programas de *compliance* nas empresas que concorram ao certame.¹⁴²⁶

A mesma lei, no artigo 60, inciso IV, estipula que a implementação de programas de *compliance* pelas empresas passa a figurar como critério de desempate no julgamento de propostas. No caso de sanções administrativas a serem aplicadas na constância dos contratos a Administração pode levar em conta padrões éticos adotados pela empresa como fator atenuante ou mesmo agravante na decisão de eventual punição, conforme previsto no artigo 163, da Lei de Licitações. Por fim, de acordo com o artigo 163, a implementação de programas de integridade pelas empresas pode figurar como condição para a reabilitação de eventual licitante que tenha sido penalizado.

Na Lei 12.846/2013, repise-se, não se estabelece a legitimidade do Ministério Público para a celebração de acordos de leniência, porém, não há impedimento para que participe de tais ajustes firmados com a administração pública e que, com base na teoria dos poderes implícitos, utilize de tal expediente em seus acordos de colaboração e de não persecução cível ou ajustamentos de condutas. A Lei 14.230/2021 se ocupou do tema, em seu artigo 17-B, § 6º, prevendo que o Acordo de Não Persecução Cível poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivos à denúncia por irregularidades e a aplicação de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.¹⁴²⁷

Há uma tendência de que se deve partir para uma nova e eficiente abordagem preventiva e de incentivos direcionada à quebra dos círculos viciosos causadores da corrupção, sem descurar das sanções aplicadas aos efeitos, assim consideradas as condutas corruptas realizadas efetivamente no mundo dos fatos. Quanto a esses, a legislação repressiva, rigorosa e coativa já se

¹⁴²⁶ Art. 25. o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento [...]. § IV. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

¹⁴²⁷ Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021, artigo 17-B, § 6º: O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

ocupa, não tendo alcançado níveis dissuasórios significativos, podendo-se lhe atribuir baixa efetividade.

Noutro norte, sem dúvida, passa a representar um fator de competitividade entre as empresas que queiram contratar com o poder público em geral. Por isso, os membros do Ministério Público deverão capacitar-se para uma melhor análise da documentação exigida pelo poder público às empresas licitantes quanto à sua autenticidade, à regulamentação das leis e a implantação, dos mecanismos de integridade na administração direta. Isso porque na grande maioria dos casos, os órgãos de fiscalização, inclusive o Ministério Público, desconhecem os fatores empresariais que devem ser considerados para a implantação dos mecanismos de integridade e *compliance*, o que poderá resultar na criação de programas fictícios, firmados somente para que obtenha os benefícios legais previstos legalmente.¹⁴²⁸

Por isso, a imposição desses programas pode representar apenas o atendimento de uma formalidade sem qualquer efetividade, pois, nem sempre os órgãos de fiscalização, justamente aqueles que terão de se desincumbir da atividade de avaliação dos programas de integridade e *compliance* e a aplicação das sanções, serão dotados de conhecimento para verificação do aspecto preventivo e dos testes de eficácia. Ademais, a teor dos resultados do Programa de Prevenção à Corrupção (PNPC) que menos de 2% das organizações públicas no Brasil¹⁴²⁹ possuem sistema de proteção adequado contra atos de fraude e corrupção que, em uma primeira fase tentou diagnosticar as vulnerabilidades das organizações públicas no que tange à fraude e corrupção.¹⁴³⁰ Em análise que leva em consideração o poder ao qual a instituição está vinculada, no detalhamento de dados da pesquisa, as organizações municipais são as mais suscetíveis.¹⁴³¹

A arte de combater a corrupção e a fraude deve se fortalecer também no âmbito municipal, saindo da esfera federal e municipalizando-se.

¹⁴²⁸ PITANGA, Janaína Iracema. A compreensão sobre programas de *compliance* pelo Ministério Público como critério antecedente à fiscalização. Revista do Ministério Público de Goiás. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_40/12-Janaina.pdf>. Acesso em: 03.01.2022.

¹⁴²⁹ Levantamento traz dados sobre corrupção nas organizações públicas brasileiras. Disponível em: <<http://www.rededecontrole.gov.br/?p=1044>>. Acesso em: 23 fev.2022.

¹⁴³⁰ Ib. No geral, as análises conduzidas pelo programa demonstram que 82% dos participantes apresentam grau muito alto de exposição à corrupção; 87% das organizações apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de prevenção à corrupção; 90% apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas de detecção; 92% apresentaram nível inicial ou básico de adoção de boas práticas para investigar.

¹⁴³¹ Id., Ib. A pesquisa avaliou a existência e o uso de mecanismos considerados como a prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento e, especificamente para Estados e municípios os mecanismos de transparência e participação social.

No âmbito da União, a CGU é a autoridade designada para a análise dos mecanismos e programas de integridade, bem como para a aplicação das penalidades no âmbito federal. Nesse sentido, a administração pública municipal e dos estados deverá regulamentar a lei federal, considerando uma série de competências e responsabilidades a serem desempenhadas por todos os entes públicos.

No âmbito dos municípios, uma vez verificado um dos atos lesivos à administração previstos no artigo 5º, da Lei 12.846/2013, a administração pública deverá aplicar as sanções de até 20% do faturamento do ano anterior à instauração do processo, para além da reparação do dano, publicando a decisão condenatória de forma extraordinária. A competência para a instauração e julgamento do processo administrativo para apuração de responsabilidade – PAR – é da autoridade máxima do órgão ou da entidade, no âmbito municipal, o secretário municipal do órgão em face do qual foi praticado o ato lesivo. Essa autoridade vai designar uma comissão de servidores efetivos para tanto.

Ou seja, deve prever em decreto regulamentador ou legislação municipal uma estrutura mínima e sua instalação para: instaurar e julgar o processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica que cometeu atos lesivos contra a administração pública; decidir sobre a aplicação do valor da multa; avaliar o Programa de Integridade das pessoas jurídicas para fins de definir o percentual de redução da multa; e, quando for o caso, avaliar se é viável ou não a celebração de Acordo de Leniência. Sem embargo disso, existem outras atividades decorrentes da Lei Anticorrupção que, com o decorrer do tempo, passarão a integrar a rotina de todos os gestores públicos, sobretudo daqueles que ocupam os cargos máximos de órgãos/entes públicos.

O programa a ser adotado deve ser coerente com a realidade municipal, de acordo com a LINDB¹⁴³², pois há dificuldade em se exigir que cumpram com as exigências de controle a envolver investimentos financeiros e recursos humanos capacitados. A CGU tem auxiliado os municípios brasileiros que queiram implantar mecanismos de *compliance* disponibilizando a coleção Município Transparente, por meio digital, com sugestões de decretos para

¹⁴³² BRASIL. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 06.01.2022. Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

regulamentação da Lei Anticorrupção nos municípios e reforçar práticas de integridade e até mesmo de ouvidorias.¹⁴³³

Ademais, os municípios deverão regulamentar a Lei Anticorrupção e estruturar-se para que os agentes públicos se capacitem visando à fiscalização desses mecanismos de integridade e *compliance*, adquirindo expertise para tanto. Caso contrário, ao invés de reprimir as fraudes e a corrupção, podem até mesmo ser facilitadas e potencializadas, comprometendo a exigência da lei.¹⁴³⁴

A exigência da implementação de mecanismos de integridade e *compliance* possuem assento constitucional. Há quem entenda que a iniciativa de lei com tal exigência deveria ser da União, por força do que prevê o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição brasileira, sendo vedada a edição de referida exigência por ente federado.¹⁴³⁵ Entretanto, os instrumentos que disciplinam a obrigatoriedade da implementação de programas de integridade e *compliance* têm por base, justamente os princípios da impessoalidade, probidade, igualdade, moralidade, eficiência e da contratação mais vantajosa e sustentável para administração pública¹⁴³⁶, o que vai ao encontro do princípio anticorrupção em sua função agregadora¹⁴³⁷, permitindo conferir, em um contexto de crescente internormatividade, uma unidade de propósito às cláusulas anticorrupção previstas na Constituição, maximizando sua função de irradiação¹⁴³⁸, e até mesmo de centralização, permitindo disseminar os valores de integridade e boa governança pelos mais recônditos setores da política e da administração pública.

¹⁴³³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Transparência pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente>>. Acesso em: 06.01.2022.

¹⁴³⁴ PIRONTI, Rodrigo; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance...*, Op. cit., p. 53.

¹⁴³⁵ LOSINSKAS, Paulo Victor; FERRO, Murilo Ruiz. Compliance nas licitações e contratações públicas. In: Manual de *compliance*. Rio de Janeiro: Gen Jurídico, 2019, p. 675.

¹⁴³⁶ PIRONTI, Rodrigo; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance* nas contratações públicas: exigências e critérios normativos. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 23.

¹⁴³⁷ MACHADO, Jónatas. O princípio anticorrupção na Constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo público número um. Op. cit., p. 42.

¹⁴³⁸ *Ib.*, p. 43.

Não se pode olvidar que, a teor do preconizado no artigo 8, alíneas “1” e “2”, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹⁴³⁹ todos os entes federativos, entre eles, os municípios, devem implementar mecanismos de integridade.

O Ministério Público pode lançar mão dos instrumentos resolutivos já mencionados neste trabalho, para recomendar ou celebrar acordos, com base até mesmo na aferição de convencionalidade, visando à implementação de mecanismos de integridade nos municípios, acompanhando todo o processo, bem como mantendo uma relação cordial, estreita e dialógica com a gestão do programa, visando à otimização dos trabalhos de forma recíproca.

O Ministério Público se qualifica como guardião do princípio anticorrupção e, como tal tem a incumbência de zelar para que os mecanismos de integridade e *compliance* sejam implementados, ciente da possibilidade de se estabelecer em lei municipal a exigência de adoção de políticas de integridade para que empresas idôneas venham a contratar com o poder público em contratos acima de determinados valores, bem como para que sejam efetivos. Sempre levando-se em conta a realidade local.

A compreensão desses institutos e a sua implementação no âmbito dos entes públicos e privados apresenta inúmeras vantagens: há interação entre entes públicos e privados no enfrentamento da corrupção; incentiva a autorresponsabilidade de tais entes, inclusive por omissão, bem como a conscientização quanto à função social da pessoa jurídica; dar conhecimento dos mecanismos de integridade a pequenas empresas (possibilitando o acesso por meio de plataformas digitais de integridade); prevenção contra fraudes, furtos, assédio; possibilita, além de tudo, a redução de riscos ambientais, trabalhistas; gera vantagens competitivas para as empresas, reforçando a reputação no âmbito interno e externo; facilita a celebração de contratos administrativos entre o setor público e privado.

Deixe-se claro, que a administração já é obrigada a agir em conformidade estrita com o ordenamento jurídico, a envolver regras e o próprio princípio anticorrupção em sua função irradiante, o que, por si só, já aponta para a necessária integridade em suas atividades. As práticas de *compliance* e integridade vão além da simples conformidade com a lei.

¹⁴³⁹ Artigo 8: Códigos de conduta para funcionários públicos 1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos. 2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

A eficácia irradiante do princípio anticorrupção também alcança o setor privado.

É um recado claro de que se quer fazer a coisa certa diante do olhar de todos, conduzindo-se com seriedade e comprometimento com as políticas públicas relacionadas à saúde, educação, meio ambiente, mobilidade urbana e outros tantos direitos fundamentais, inferências ao direito fundamental anticorrupção.

5.1.4.3.4 *Sistemas de integridade: CNJ e CNMP*

Muito se diz que a integridade corresponde a uma conduta correta que deve ser adotada por uma pessoa ainda que ninguém esteja observando. Fazer a coisa certa ainda que ninguém esteja olhando. Garry Zack apud Zenkner, revisita esse conceito e conclui que: “integridade não é somente fazer a coisa certa quando ninguém está olhando... é fazer aquilo que é certo mesmo que seja impopular, ainda que exista enorme pressão e quando todas as pessoas estão observando”.¹⁴⁴⁰

As recomendações da OCDE foram elaboradas em 2017. O manual contendo o seu texto foi lançado em 2020 e reflete os treze princípios da Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública, com orientações para que os governos enfrentem os obstáculos e alcancem êxito na sua implementação.

O objetivo central é expressamente o de auxiliar a Administração Pública em todos os seus níveis a conceber e implementar políticas estratégicas, fornecendo ferramentas práticas para ajudar os formuladores de políticas a alcançar os princípios delineados na sua Recomendação sobre Integridade pública. Os focos são os ambientes de alto risco e oportunidades de corrupção: contratos públicos, infra-estrutura pública a captura de políticas públicas por interesses particulares. Por isso, a política de integridade pública deve voltar-se para uma abordagem dependente do contexto comportamental e baseada no risco, com ênfase em um sistema de integridade coerente e abrangente; uma cultura de integridade pública e uma real prestação de contas.

¹⁴⁴⁰ ZENKNER Marcelo. Compliance e integridade no MP. Transmitido em 13.jul.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w4Rm5LkJQeE&ab_channel=EscolaSuperiordoMPU>. Acesso em: 29.11.2021.

Para quem quer assento na OCDE essas recomendações são impositivas. Conceitua-se a integridade pública como sendo o “alinhamento consistente e a adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.¹⁴⁴¹ Seria um passo além da moralidade administrativa. Esta corresponde à adesão a padrões éticos vigentes em determinado momento. Age com moralidade quem se conduz de acordo com valores e padrões éticos vigentes em determinado momento. A integridade se identifica com a absorção de valores éticos nas diversas searas e também a sua disseminação para que as pessoas realizem condutas corretas por convicção e não realizem condutas corretas apenas e somente porque estão sendo fiscalizadas. Este já seria identificado com um sistema de *compliance* clássico. O sistema de *compliance* tem por objetivo coibir que condutas e atividades ilícitas sejam realizadas, o sistema de integridade vai além e apregoa a valorização das práticas corretas.¹⁴⁴²

Para efetuar a mudança, a ação deve ir além do executivo e levar em consideração os órgãos legislativos e judiciais e seu papel vital na garantia da integridade do país.¹⁴⁴³ Para a OCDE, setor público se refere a todos os órgãos legislativos, executivos e judiciais, bem como seus agentes públicos nomeados ou eleitos, pagos ou não remunerados, em uma posição permanente ou temporária nos níveis central e subnacional de governo.¹⁴⁴⁴ Aqui estão inseridos tanto o Judiciário quanto o Ministério Público, já sendo destinatários de estudos e das recomendações emanadas da OCDE em muitos países. Portanto, essas instituições devem aderir às recomendações para que o país seja reconhecido como detentor de uma governança adequada

¹⁴⁴¹ OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁴⁴² ZENKNER Marcelo. Compliance e integridade no MP. Transmitido em 13.jul.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w4Rm5LkJQeE&ab_channel=EscolaSuperiordoMP>. Acesso em: 29.11.2021. Recomendações da OCDE: i. reconhecer que a integridade é vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais como o compromisso com uma democracia pluralista baseada no Estado de Direito e no respeito aos direitos humanos; ii. reconhecer que a integridade é uma pedra angular do sistema geral de boa governança e que a orientação atualizada sobre a integridade deve, portanto, promover a coerência com outros elementos-chave da governança pública; iii. Reconhecer que os riscos de integridade existem nas várias interações entre o setor público e o setor privado, a sociedade civil e os indivíduos em todas as etapas do processo político e de políticas, portanto, essa interconectividade requer uma abordagem integrativa de toda a sociedade para aumentar a integridade pública e reduzir a corrupção no setor público; iv. Considerar que o reforço da integridade pública é uma missão compartilhada e responsabilidade de todos os níveis de governo, por meio de seus diferentes mandatos e níveis de autonomia, de acordo com os quadros jurídicos e institucionais nacionais, sendo fundamental para fomentar a confiança pública.

¹⁴⁴³ OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁴⁴⁴ *Ib.*

e capaz de ingressar no seleto grupo de países membros da OCDE o que, por óbvio, fará com que maiores investimentos sejam direcionados para esses países membros. É um atrativo, uma sinalização de que existe estabilidade, governança adequada, transparência nas atividades públicas permitindo que investimentos sejam realizados.

Em 09 de dezembro de 2020, o Conselho Nacional de Justiça do Brasil, publicou a Portaria 273, criando um grupo de trabalho para estudar a padronização de um sistema de integridade para o poder judiciário brasileiro que poderá ser seguido por todos os tribunais brasileiros. No dia 04 de agosto de 2021 o Plenário do Conselho Nacional de Justiça aprovou a resolução apresentada no ato normativo n. 0003991-76.2021.2.00.0000 que institui o Sistema de Integridade do Poder Judiciário, com a definição de diretrizes a serem seguidas pelos tribunais na definição de seus respectivos planos de integridade. A proposta foi abrangente, tendo em vista que cada tribunal possui suas peculiaridades, forma de atuação e trajetórias, estabelecendo eixos estruturais para os sistemas de integridade e na definição de parâmetros que devem nortear a formulação desses sistemas.¹⁴⁴⁵ As diretrizes estão alinhadas ao Decreto Federal nº 9.203/2017. Ao final, o relator, Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen observou que as experiências internacionais foram exitosas em mitigar efeitos da corrupção pelo viés da prevenção e deram ao princípio da Integridade enorme relevância tanto no ambiente corporativo quanto no ambiente público.¹⁴⁴⁶

Na mesma linha, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Portaria nº 60, em 05 de maio de 2020, criando um grupo de trabalho para estruturar um padrão de integridade para todas as unidades do Ministério Público do Brasil. Segundo a mesma portaria, o grupo de trabalho terá 01 (um) ano de prazo para elaboração de propostas e de relatório final, a contar da data de publicação, podendo ser prorrogada.

Em relação as recomendações, importante destacar que, como já mencionado, a integridade de instituições, incluindo-se o Ministério Público, contribui para que o país seja guindado aos assentos da OCDE.

¹⁴⁴⁵ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/judiciario-passa-a-contar-com-sistema-de-integridade-para-o-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁴⁴⁶ Id., Ib. Resolução CNJ n.410/2021 apresenta um sistema de integridade baseado em quatro eixos: compromisso da alta administração dos órgãos do Judiciário; existência de um órgão gestor responsável pela implementação desses sistemas nos órgãos judiciais; na análise, avaliação e gestão dos riscos à boa governança; e no monitoramento permanente desses riscos. O ato normativo também instituiu o Comitê de Integridade do Poder Judiciário e estabeleceu que os tribunais poderão solicitar à presidência do CNJ ou ao comitê auxílio na implementação de seus sistemas de integridade.

As recomendações giram em torno de 10 elementos fundamentais: I. comprometimento e suporte da alta administração; ii. definição formal e expressa das políticas e procedimentos da empresa; iii. comunicação interna e treinamento; iv. canal de denúncias (*hotline*); V. investigações internas e torno de irregularidades e práticas ilícitas; vi. aplicação adequada e proporcional de medidas disciplinares e ações corretivas; vii. gerenciamento de riscos; viii. *due diligence* de terceiros; ix. monitoramento e avaliação permanentes quanto à efetividade do programa; X. processo de aprimoramento contínuo do programa.

São todas diretivas que devem ser adaptadas e adotadas pelos órgãos que compõem os poderes públicos, incluindo o Ministério Público, mas, não é somente isso. A adoção de um mecanismo de integridade e *compliance* no Ministério Público reafirma o seu papel de guardião do princípio anticorrupção não somente em tese, mas de forma pragmática, dando o exemplo de que uma política dissuasória voltada à prevenção e repressão da corrupção deve ser partilhada não apenas pelos agentes políticos, mas, há a necessidade de uma coalizão nacional.

Os sistemas de integridade, tanto privados quanto públicos se apresentam como um importante instrumento anticorrupção a sustentar as estruturas republicanas, com efeitos nos campos político, econômico e social, essencial ao desenvolvimento humano em todas as suas matizes. Por isso, não há como o próprio agente constitucional anticorrupção permanecer alheio a essa realidade em sua tarefa de defesa dos princípios e direitos fundamentais.

5.2 Rearranjo para o enfrentamento à corrupção

Diante do que se discorreu linhas atrás, resta claro que o Ministério Público deve cada vez mais inserir-se na realidade social, transformando-a e assumindo sua natureza institucional autônoma. Para isso, deve deixar de lado o seu modelo original de proteção ao patrimônio público e combate preventivo e repressivo à corrupção, ampliando a sua estrutura, investindo recursos financeiros e humanos no modelo resolutivo, levando-se em conta que o modelo demandista, apesar de necessário, não tem alcançado resultados efetivos para a sociedade. Não por culpa exclusiva da instituição, mas porque o dilúvio de ações judiciais represadas pelo Poder Judiciário, faz com que o controle judicial seja moroso o que o torna ineficaz no combate à corrupção, aliado ao despreparo da própria magistratura em lidar com ilícitos que demanda a análise de estândares

probatórios e decisórios mais complexos e, ainda, ao retrocesso legislativo em matéria anticorrupção. Haja vista os casos práticos apresentados, representativos da ponta agudíssima do *iceberg*.

Ganha corpo um movimento que tem imposto várias derrotas legislativas e jurisprudenciais à sociedade brasileira, prejudicando sobremaneira, a atuação dos órgãos de controle, em especial ao Ministério Público, o que se justifica, muitas vezes, pela resistência em se alterar o estandar estrutural da instituição.

Não há mais espaço para uma gestão absolutamente centralizada de combate à corrupção, em que as deliberações são oriundas de uma cúpula, afastada da realidade das cidades, comarcas e seções judiciárias. No entanto, a criação e instalação de núcleos ou centros de apoio constituído por grupos especializados, permanentes ou temporários, em determinados temas anticorrupção, com atuação próxima ao membro de primeira instância em suas atividades de execução é extremamente salutar. Esses grupos podem exercer importantes funções estratégicas de planejamento, evitando atuações desconcertadas e isoladas, otimizando as energias da instituição numa atuação eficiente e de resultados.

No âmbito das Promotorias e Procuradorias, o generalismo e as atribuições cumulativas são contraproducentes, pois, necessariamente haverá a opção pelo atendimento a temáticas aleatórias, em que, nem sempre o combate preventivo e repressivo à corrupção será prioridade. Ademais, impede-se a especialização do membro do Ministério Público, tão necessária para a fiscalização e controle anticorrupção. Deve-se preferir a instalação de Promotorias ou Procuradorias que pressuponham atuação concomitante de combate à corrupção e defesa do patrimônio público e social nas áreas cível, criminal e administrativa, desvinculando-a de outras atribuições, como o meio ambiente e a saúde que deverão ser exercidas por órgãos de execução distintos que poderão atuar de forma integrada. O modelo demandista ou judicialista deve ser residual, preferindo-se a atuação extrajudicial. Todavia, é de se ressaltar que a necessária sinergia entre os órgãos primeiro e segundo grau da instituição para o atingimento dos objetivos comuns nos temas recursais e sua contribuição para a formação de precedentes a ampliar o sistema anticorrupção.

Malgrado essas reflexões, constata-se a necessidade de uma reorganização constante, algumas já alcançadas: o Ministério Público deixa de ser o receptáculo de inquéritos policiais e congêneres e passa a conduzir as investigações *sponte* próprio; os inquéritos civis e outros procedimentos administrativos passam a ter maior valor, em especial, na guinada de postura,

passando-se de um modelo demandista para uma instituição de modelo resolutivo e preventivo, devendo empenhar-se no afastamento ou minoração das condições que propiciem, facilitem ou incentivem a corrupção. Com isso a solução mais adequada passa a ser buscada por meio extrajudicial, devendo sopesar quanto ao melhor momento de propositura de demandas cíveis e criminais de maneira coordenada.¹⁴⁴⁷ A evolução depende de comprometimento não somente da instituição, mas, principalmente dos membros para que o modelo tenha êxito.

Constata-se que qualquer avanço reformista em uma perspectiva de atuação cada vez mais eficaz contra a corrupção deve levar em conta o princípio da eficiência¹⁴⁴⁸ rente com o dever de boa administração, também direcionado ao Ministério Público. Assim, as decisões administrativas devem ser as melhores possíveis, escolhendo-se os meios mais adequados à finalidade pretendida, preferencialmente com o menor custo. Há um “[...] permanente lembrete à Administrações Públicas de que sua atuação há de se realizar com observância de determinados cânones ou padrões que tem como elemento medular a posição central dos cidadãos”¹⁴⁴⁹, direcionado também ao Ministério Público.

Destaque-se que a readequação é permanente e os caminhos para uma atuação eficiente e rente com as finalidades da instituição na defesa do patrimônio público e social são construídos dia após dia, dando-se também pela contribuição interpretativa de seus próprios membros. Porém, há de se buscar aprimoramento multidisciplinar, posto que na casuística, outros ramos do conhecimento são de valia para o combate preventivo e repressivo contra a corrupção, com vistas à fiscalização e controle preventivos bem como a formação de um capital social anticorrupção.

Diante das reformas não tão alvissareiras e da assunção de um novo modelo resolutivo de Ministério Público, deve-se inovar para que Estado, por meio do Ministério Público, aprimore a sua resposta à corrupção no âmbito da improbidade administrativa.

¹⁴⁴⁷ DIANA, Gisele Novack; DIANA, Roberto Antonio Dassié. O papel do Ministério Público no enfrentamento à corrupção. SALGADO, Daniel de Resende; Queiroz, Ronaldo Pinheiro de. ARAS, Vladimir. In: *Corrupção: Aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 120.

¹⁴⁴⁸ Pode ser tomado em duas vertentes: comando de otimização das decisões administrativas e dever de escolha do meio mais adequado para o resultado pretendido, com o menor custo possível.

¹⁴⁴⁹ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa administração pública*. Tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 169.

5.2.1 Mudança estrutural

Na esfera estrutural, a Resolução nº 42 do CNMP já recomendou a criação de estruturas especializadas dentro do Ministério Público para o fortalecimento do combate à corrupção, firma no princípio da eficiência. Mesmo que não sejam dotadas de eficácia vinculante, deve-se adotar uma postura principiológica a dar unidade do Ministério Público, sempre que possível, havendo coerência e uniformidade em sua atuação e decisões, o que reforçará a sua legitimidade, conferindo maior segurança jurídica à sociedade.

Para isso, as promotorias ou procuradorias devem cumular as atribuições cíveis e criminais, evitando dicotomia de atuação, contudo, deve-se incentivar e, em alguns casos, designar promotores ou procuradores para que realizem trabalho conjunto contra a corrupção.

O Ministério Público brasileiro pode ser considerado o maior escritório de advocacia pública do planeta, não existindo outro com as mesmas atribuições constitucionais e legais. Nesse eito, órgãos de execução do Ministério Público (promotorias e procuradorias) dotados de atribuição de tutela de direitos coletivos como a saúde, meio ambiente e urbanismo, infância e juventude, educação, infraestrutura, e outras áreas sensíveis, devem se unir às promotorias ou procuradorias com atribuição da defesa do patrimônio público e realizar trabalho conjunto.

A efetivação de políticas públicas nas áreas mencionadas e que correspondem às atribuições das demais promotorias e procuradorias, muitas vezes são por elas acompanhadas. Para tanto, adquirem conhecimento específico nessas áreas de atuação, o que pode facilitar a coleta e a produção de elementos probatórios, visando à detecção, apuração e responsabilização de atos de corrupção verificados nessas esferas.

Quando tais órgãos de execução realizam trabalhos em conjunto evita-se a disfuncionalidade no combate à corrupção. Mesmo porque o volume de trabalho existente nas promotorias e procuradorias de defesa do patrimônio público podem tornar inviável a investigação. Com isso o problema de falta de pessoal pode de alguma forma ser contornado, incidindo a função de irradiação do princípio anticorrupção imbrincado com o princípio da eficiência administrativa.

5.2.2 Tecnologia da informação

Não se pode prescindir do uso de tecnologia no combate à corrupção. A ideia da criação de um *Big Data* no Ministério Público brasileiro. Assim, a partir da alimentação de dados formar-se-ia um acervo tecnológico capaz de dar suporte às atividades de persecução de atos de corrupção. O artigo 6º, da Recomendação nº 42/2016, do CNMP orienta nesse sentido:

Art. 6º Os ramos dos Ministérios Públicos elaborem e implementem, com a brevidade possível, um plano de aparelhamento técnico e humano capaz de dar suporte às atividades necessárias à realização das atividades tratadas nesta recomendação, notadamente para desenvolver trabalhos periciais e multidisciplinares, análises e cruzamentos de informações – inclusive bancárias e fiscais –, adotar ferramentas de big data e para acessar banco de dados para a realização de levantamentos e subsidiar medidas de bloqueio patrimonial que garantam o ressarcimento dos danos causados ao patrimônio público.

Sensível ao tema, o Ministério Público de Mato Grosso do Sul, pioneiro no tema, lançou uma nova ferramenta tecnológica, criada pelo seu Laboratório de Inovação para auxiliar o trabalho dos promotores de justiça nas eleições do ano de 2020, assunto intimamente ligado à corrupção. É o robô da ficha limpa que pesquisa de forma rápida, a partir do CPF do candidato, informações em uma série de fontes como Tribunal de Contas da União; Conselho Nacional de Justiça, onde se busca o cadastro nacional de condenações de improbidade administrativa; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Eleitoral; SAJ/MP, a base do Ministério Público de Mato Grosso do Sul; além dos Portais da Transparência de todos os municípios de Mato Grosso do Sul. Assim, as irregularidades são detectadas de início, tornando possível impugnar candidaturas com base nessas informações, caso haja algum impedimento.¹⁴⁵⁰ A tecnologia se torna um importante instrumento anticorrupção.

Outras tecnologias podem ser desenvolvidas para o enfrentamento de corrupção, por exemplo, desenvolvendo-se robôs capazes de detectar, por meio de sequências de ações lógicas, inspeção de expressões e outros sinais, analisando um banco de dados da administração pública e até mesmo utilizando drones para realizar a análise e alertar ao membro do Ministério Público

¹⁴⁵⁰ Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/09/robo-da-ficha-limpa-e-lancado-pelo-mpms-para-auxiliar-os-promotores-eleitorais-na-busca-de-informacoes-sobre-os-candidatos#>>. Acesso em: 21.12.2021. A Lei da Ficha Limpa impede que políticos condenados em processos criminais em segunda instância, cassados ou que tenham renunciado para evitar a cassação concorram a cargos públicos. As inelegibilidades encontram-se na Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que traz uma série de impedimentos.

sobre situações vulneráveis e mais sensíveis a ocorrência de atos de corrupção em licitações e contratos administrativos.

Poderia funcionar com base no modelo de *red flags* ou sinais de alerta, a exemplo do contexto utilizado no mercado acionário em que se a bandeira vermelha é associada ao risco de potenciais problemas que um determinado ativo pode trazer aos investidores. A ferramenta é muito utilizada por empresas auditoras de documentos contábeis na indicação de potenciais fraudes que podem afetar a fiabilidade de empresas. Em outro cenário, transladada a ferramenta para o âmbito da corrupção, as próprias instituições devem estabelecer mecanismos internos para detectar e identificar atividades de risco relacionadas a corrupção e suborno. As bandeiras vermelhas, assim, servem como instrumentos para monitorar atividades de funcionários e clientes que destoam da normalidade, ou seja, violam regras aplicáveis. Em termos gerais, sempre que em determinado período ocorre algum evento-gatilho suspeito ou anormal, um sinal de alerta é deflagrado, possibilitando a revisão ou investigação de algum agente que vele pela integridade e/ou controle interno.¹⁴⁵¹

Pode ser adotada como método de investigação por parte dos vários agentes que desenvolvem atividade de prevenção, fiscalização e controle do poder público, como também por parte do Ministério Público, afinal, se no âmbito interno, as *red flags* indicam o risco de atividades relacionadas à corrupção a indicar a necessidade de persecução criminal ou cível. Indicativos de que determinados contratos da administração podem necessitar de uma maior análise por parte do Ministério Público, não significam que, necessariamente, está-se diante de um caso de corrupção, mas os sinais podem apontar erros não intencionais ou vulnerabilidades que, de toda forma, aumentam o risco de corrupção e fraude. Quando a suspeita de fraude não pode ser descartada de pronto, o material pode ser levado à apreciação da auditoria interna governamental,

¹⁴⁵¹ *FINANCIAL CRIME ACADEMY (FCA). Brybery and corruption red flags: We Empower Anti-Financial Crime and Corporate Risk Management Professionals*. Disponível em: <<https://financialcrimeacademy.org/bribery-and-corruption-red-flags/>>. Acesso em: 25 nov 2022. Alguns exemplos de pontos gatilho para as bandeiras vermelhas sobre atividades de corrupção e suborno a serem identificadas e investigadas em empresas: pagamento desnecessário de dinheiro pelo funcionário, a qualquer terceiro em sua conta; pagamento recebido pelo cliente na conta bancária, que não corresponda ao perfil de risco do cliente ou os detalhes das mercadorias enviadas pelo cliente não correspondam aos detalhes fornecidos ao banco para fins comerciais; reembolso inesperado, de financiamento ou empréstimo há muito vencido, pelo cliente ao banco; transação e atividades do cliente do banco, forem consideradas pelo diretor do ABC inconsistentes com o perfil de risco e negócios do cliente; faturas superfaturadas e não autorizadas processadas pelo funcionário, para fazer pagamentos a alguém de fora da organização; transação ou pagamento feito a qualquer pessoa residente no país conhecida por atividades de corrupção generalizada; pagamento feito a terceiro ou fornecedor não qualificado, sem comprovação e documentação; a fatura recebida pela organização do fornecedor, por trabalho que não é executado pelo fornecedor.

de perícias contábeis pelos institutos de criminalística, ou universidades conveniadas, envio aos técnicos dos tribunais de contas, com a maior brevidade possível, visando ao trabalho conjunto. Para que uma ferramenta tecnológica com essa possa apresentar resultados fiáveis, o acesso aos dados públicos deve ter atingido um certo grau de evolução, deve ser público, com as restrições da Lei Geral de Proteção de Dados, possibilitando a interface entre sistemas que já deve prever rotinas e procedimentos pertinentes à espécie.

Exemplos de sinais de alerta: dispensa de licitações em casos em que houver dúvida sobre o seu enquadramento nas hipóteses legais¹⁴⁵²; insistência em projetos que não estão alinhados com as prioridades estatais; seleção de projetos por meio de critérios técnicos pouco claros ou subjetivos; termos de referência que apresentem uma descrição de objeto muito específico, que somente determinada empresa poderia fornecer; seleção de propostas em setores considerados altamente corruptos; celebrar repetidamente contratos com o mesmo licitante, conquanto a proposta mais baixa não seja a selecionada; aditamentos frequentes ou alteração de valores após a conclusão do contrato.

Como exemplo, prático, mencione-se uma compra pública de soluções robóticas educacionais objetivando a rede municipal de ensino de uma determinada cidade do interior do Brasil, no valor de R\$ 8.753.000,00 (oito milhões, setecentos e cinquenta e três mil reais), enquanto na maioria das escolas não há material básico de ensino, como livros didáticos atualizados, papel, canetas, computadores, pode acender um sinal de alerta para que tal contrato seja fiscalizado pelo Ministério Público.¹⁴⁵³ Afinal, estima-se que de quatorze a vinte por cento

¹⁴⁵² A Lei nº 14.133/2021 traz expressamente uma série de hipóteses em que pode ocorrer a dispensa de licitação. O artigo 75, estabelece vinte e nove hipóteses em que pode ocorrer, causas relacionadas, em suma, ao custo econômico ou valor; em razão da necessidade de celeridade; em situação que não represente benefício nem riscos para a administração pública; motivadas situações de risco ao próprio Estado.

¹⁴⁵³ O extrato do contrato foi assim ementado dados fictícios: EXTRATO DO CONTRATO Nº XXX/2021/DL/PMD; PARTES: MUNICÍPIO DE PRATEADOS. CNPJ: XX.XXX.XXX/0001-XX. MEGADATA LTDA. CNPJ: YY.YYY.YYY/0001-ZZ. PROCESSO: Carona nº 0Z/2021, decorrente do Processo Administrativo nº 0001/2021, Pregão Eletrônico nº 0ZZ/2021, Ata de Registro de Preços nº 34/2021, realizado pelo Município de Palmeira dos Viajantes. OBJETO: Aquisição Solução Robótica Educacional (SRE), objetivando atender a Rede Municipal de Ensino. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: Decreto Federal nº 7.892/2013; art.11 da Lei 10.520/2002; art. 15 da Lei 8.666/93; e Decreto Municipal nº 368/2009, através do processo “Carona”, decorrente do Processo Administrativo nº WWW00/2021, Pregão Eletrônico nº 0WW/2021, Ata de Registro de Preços nº WW/2021, realizado pelo Município de Delmiro Gouveia/AL. DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA: 13.00. – Secretaria Municipal de Educação 13.02. – Fundo Manut. E Des. Da Edu. Bas. E Val Prof. Edu-FUNDEB12.361.104. – Programa de Aprimoramento e Oferta de Ensino de Qualidade – Manutenção e Encargos do Ensino Fundamental 44.90.52.22. – Outros Materiais Permanentes VIGÊNCIA CONTRATUAL: O presente instrumento terá sua vigência contada a partir da data de sua assinatura, com eficácia após a publicação de seu extrato na Imprensa Oficial e com término em 31 de dezembro 2021. VALOR DO CONTRATO: R\$ 8.753.000,00 (Oito milhões e setecentos e cinquenta e três mil

do PIB de um país, cerca de US\$8,16 trilhões a 11,65 trilhões em todo mundo/ano estejam ligados a contratações públicas. Por exemplo, o México gastou em 2009, aproximadamente US\$ 78 bilhões.¹⁴⁵⁴ A simples possibilidade de monitoramento ou de um segundo olhar já pode exercer um importante papel preventivo, desestimulando o corrupto e o corruptor. A FCP Américas elenca uma lista abrangente de *red flags* comuns de corrupção que podem servir de exemplos em processos de automatização, envolvendo os riscos de reputação, relacionamentos governamentais, competências insuficientes, tipo e método de compensação e circunstâncias incomuns.¹⁴⁵⁵

reais). FISCAL DO CONTRATO: Cândido Peçanha. DATA DE ASSINATURA: 15 de dezembro de 2021. Secretaria Municipal de Administração.”

¹⁴⁵⁴ FCPAméricas. A anatomia da corrupção nos contratos públicos. Disponível em: <<http://fcpamericas.com/portuguese/anatomia-da-corrupcao-nos-contratos-publicos/>>. Acesso em: 01 jan.2022.

¹⁴⁵⁵ ELLIS, Matteson. FCPAméricas. Lista geral de *red flags* de corrupção de terceiros. Abril de 2014. Disponível em: <<http://fcpamericas.com/portuguese/lista-geral-de-red-flags-de-corrupcao-de-terceiros/>>. Acesso em: 25 nov.2022. Risco de Reputação: a transação é realizada ou o terceiro está em um país conhecido pela corrupção generalizada, como medido pelo Índice de Percepção de Corrupção, da organização Transparência Internacional (Transparency International), ou por outros índices semelhantes; o terceiro tem uma história de práticas de pagamentos indevidos, tais como investigações formais ou informais, prévias ou em curso, por parte de autoridades responsáveis pela aplicação da lei, ou condenações anteriores; o terceiro tem sido alvo de ações de aplicação penais ou ações civis por atos sugerindo conduta ilegal, imprópria ou antiética; o terceiro tem uma reputação comercial fraca; alegações de que o terceiro realizou ou tem propensão para realizar pagamentos proibidos ou pagamentos de facilitação a autoridades; alegações relacionadas com a integridade, como uma reputação de conduta ilegal, imprópria ou antiética; o terceiro não tem em prática um programa de compliance ou código de conduta adequado ou se recusa a adotar um; outras empresas rescindiriam com o terceiro por conduta imprópria; as informações fornecidas sobre o terceiro ou seus serviços principais não são verificáveis por dados, apenas informalmente. Relacionamentos Governamentais: o terceiro tem uma relação familiar com uma autoridade pública estrangeira ou agência governamental; o terceiro tem uma relação ou associação comercial com uma autoridade estrangeira ou agência governamental; o terceiro já trabalhou no governo em um nível elevado, ou em uma agência relevante para o trabalho que ele/ela vai realizar; o terceiro é uma empresa com um proprietário, acionista majoritário ou gerente executivo que é uma autoridade pública; há rumores de que o terceiro tem um beneficiário efetivo não revelado; uma autoridade governamental solicita, incita, insiste, ou exige que determinadas partes, empresas ou indivíduos sejam selecionados ou contratados, especialmente se a autoridade tem poder discricionário sobre o negócio em questão; o terceiro faz contribuições políticas grandes ou frequentes; o terceiro realiza reuniões privadas com autoridades do governo; o terceiro fornece presentes caros ou hospitalidade a autoridades do governo; o terceiro insiste em lidar com autoridades do governo, sem a participação da empresa. Competências Insuficientes: o terceiro está em uma linha de negócio diferente da que para a qual foi contratado; o terceiro carece de experiência ou de um “histórico” com os produtos, serviços, campo ou indústria; o terceiro não tem escritórios ou uma equipe, ou carece de instalações ou equipes adequadas para realizar o trabalho; o terceiro tem uma estrutura corporativa pouco ortodoxa; o endereço da empresa do terceiro é um local de caixa postal, escritório virtual, ou pequeno escritório privado que não conseguiu segurar um negócio do tamanho que é alegado; não se espera que o terceiro execute um trabalho considerável; o terceiro não está no negócio há muito tempo ou só recentemente foi incorporado; o terceiro tem fracas demonstrações financeiras ou de crédito; o plano de terceiros para a realização do trabalho é vago e/ou sugere uma dependência de contatos ou relacionamentos. Tipo e Método de Compensação: o terceiro solicita um adiantamento incomum; o desconto em taxas, comissões, ou por volume fornecido a terceiros é invulgarmente alto em comparação com a taxa de mercado; o acordo de compensação é baseado em uma taxa de sucesso ou bônus; o terceiro se oferece para enviar ou envia faturas infladas, incorretas ou suspeitas; o terceiro solicita uma fatura para refletir uma quantidade maior que o preço real das mercadorias fornecidas; a fatura do terceiro descreve vagamente os serviços prestados; o terceiro solicita pagamentos em dinheiro, em equivalente a dinheiro ou em instrumentos ao portador; o terceiro solicita o pagamento em uma jurisdição fora de seu país de origem, que não tem nenhuma relação com a transação ou as entidades envolvidas na transação – especialmente

Neste eito, o CNMP por meio de sua Comissão de Enfrentamento da Corrupção (CEC), lançou em 14 de setembro de 2021 o Sistema de Apoio à Investigação (SAI), ferramenta que objetiva o apoio ao desenvolvimento de atividades investigatórias de ilícitos contra a Administração Pública.¹⁴⁵⁶ A capacitação iniciou-se em 14 de abril de 2023, quando aproximadamente 300 membros do Ministério Público brasileiro tiveram a oportunidade de participar remota e presencialmente na sede do Ministério Público do Pará, em Belém, do primeiro treinamento. A ferramenta contribuirá com as investigações conduzidas pelo Ministério Público brasileiro para resultados mais rápidos e eficientes no combate à corrupção a partir de funcionalidades e trilhas de investigação, auxiliando no enquadramento jurídico dos fatos sob apuração, sugestões de diligências mais eficazes para a investigação do ilícito selecionado e estruturando um gráfico “linha do tempo”, visando a consolidar uma memória investigativa, reunindo as diligências realizadas e demais anotações.¹⁴⁵⁷ Ao mesmo tempo em que favorece a transparência dos atos do Ministério Público, excetuando as atividades de inteligência e informações sigilosas, preserva o sigilo das investigações, portanto, e não exige dos usuários membros do Ministério Público a inserção de informações específicas sobre apurações, passíveis

se o país é um centro financeiro offshore; o terceiro solicita que o pagamento seja feito para um outro terceiro ou intermediário; o terceiro propõe o uso de empresas de fachada; o terceiro solicita que os pagamentos sejam feitos para duas ou mais contas; o terceiro compartilha a compensação com outras entidades cujas identidades não são divulgadas; o terceiro solicita um contrato de serviços pós-adjudicação que não tem a capacidade de cumprir; o terceiro solicita que uma doação seja feita para uma instituição de caridade; o terceiro se recusa a documentar corretamente as despesas; o terceiro pressiona a empresa para fazer os pagamentos com urgência ou antes do previsto; o terceiro solicita um grande pagamento adiantado; o terceiro solicita modalidades de pagamento que levantam questões de direito local, como pagamento em moeda de outro país. Circunstâncias Incomuns: o terceiro se recusa a concordar em cumprir com a FCPA, UKBA, legislação anticorrupção equivalente aplicável, leis contra a lavagem de dinheiro, ou outras leis e regulamentos similares; o terceiro se recusa a garantir o cumprimento prévio da FCPA, UKBA, legislação anticorrupção equivalente aplicável, leis contra a lavagem de dinheiro, ou outras leis e regulamentos similares; o terceiro se recusa a firmar um contrato escrito, ou solicita para executar serviços sem um contrato escrito quando ele é pretendido; o terceiro insiste que sua identidade permaneça confidencial ou que a relação permaneça em segredo; o terceiro se recusa a revelar a identidade de seus beneficiários efetivos, diretores, executivos, ou outras entidades; o terceiro se recusa a responder a perguntas sobre a due diligence; o terceiro se recusa a permitir cláusulas de auditoria em contratos; sugestão pelo terceiro de que as políticas de cumprimento anticorrupção não precisam ser seguidas; sugestão pelo terceiro de que uma conduta de algum modo ilegal é aceitável porque é norma ou costume de um país particular; declarações suspeitas do terceiro, como a necessidade de pagamentos para “cuidar das coisas” ou “finalizar o negócio”; a representação é ilegal sob a lei local; o suposto desempenho do terceiro é suspeitosamente maior do que o de concorrentes ou empresas em indústrias relacionadas; um terceiro garante ou promete taxas de retorno sobre os serviços de promoção prestados invulgarmente altas; o terceiro solicita aprovação de um orçamento significativamente excessivo ou de despesas incomuns.

¹⁴⁵⁶ Desenvolvida pela Secretaria de Tecnologia de Informação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

¹⁴⁵⁷ CNMP lança sistema de apoio a investigações de crimes contra a Administração Pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14656-cnmp-lanca-sistema-de-apoio-a-investigacoes-de-crimes-contra-a-administracao-publica?highlight=WyJzYWkiXQ==>>. Acesso em: 15 jun 2023.

de identificação das partes envolvidas ou da situação concreta da investigação. Impede, igualmente que o reconhecimento e a associação de investigações.¹⁴⁵⁸

A inteligência artificial e tecnologias da informação e comunicação podem e devem ser utilizadas para a detecção de condutas e atividades ilícitas de forma automatizada. O uso de tecnologias na área gerencial tanto de procedimentos quanto de processos, permite a identificação das etapas que mais apresentam dificuldades, já se oferecendo as prováveis soluções, visando à celeridade procedimental ou processual. Em termos de procedimentos internos, por exemplo, em sede de inquérito civil que investigue atos de improbidade administrativa a necessitar de perícia contábil, a inteligência artificial já poderia identificar essa necessidade e encaminhar a eventual órgão auxiliar para a sua realização. Mormente as necessidades das diversas promotorias ou procuradorias se assemelham e as soluções também podem ser assemelhadas.

Havendo empecilhos à performance do procedimento, podem ser detectados, aprimorando a ferramenta, ao tempo que cumpre a função de servir de fonte para bancos de dados estatísticos, dos órgãos correccionais e dos mecanismos de *compliance* e integridade. Ademais poderá enriquecer o planejamento de atividades de capacitação e aperfeiçoamento funcional a serem implementados no âmbito do próprio Ministério Público.

5.2.3 Adoção de novos paradigmas de organização espacial

O Ministério Público brasileiro deve desvincular-se da vetusta imagem de instituição coadjuvante do poder judiciário para melhor combater a corrupção. Assim, novas ideias podem ser transformadas em normas internas a serem editadas para que a instituição assuma o protagonismo dentro de sua própria esfera de atribuição, fazendo valer os princípios institucionais em conjunto com o planejamento estratégico adotado. O modelo de composição orgânica semelhante ao do poder judiciário não serve a esse intuito. Exige-se do Ministério Público uma posição de vanguarda: um novo paradigma orgânico e diferenciado de atuação funcional.¹⁴⁵⁹ Para

¹⁴⁵⁸ Id., Ib.

¹⁴⁵⁹ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para atingir a identidade constitucional. FARIAS,

que se permita uma atuação mais integrada entre membros do Ministério Público no primeiro grau e entre esses e os de segundo grau, com ganhos no combate à corrupção, tanto as prioridades devem ser construídas de modo democrático, quanto devem ser concretizadas a partir de novos métodos de divisão de trabalho, podendo comportar novos órgãos de execução definidos pelo critério geográfico-espacial, abrangendo núcleos-polos ou núcleos regionais de combate à corrupção.¹⁴⁶⁰

Seriam escritórios de combate à corrupção, coordenados por promotores ou procuradores que, ao cumprir um plano estratégico regional, poderiam realizar, por exemplo, o controle preventivo de fraudes em obras públicas, dotados de material técnico e científico, recursos humanos mais completos (servidores concursados, contabilistas, economistas e engenheiros, p. ex.)¹⁴⁶¹, de forma presencial ou remota, veículos e equipamentos, firmando convênios com universidades e outros órgãos a subsidiar a atuação de promotores e procuradores da área específica de tutela do patrimônio público e social em âmbito regional. Esse escritório de apoio poderia monitorar as situações de alerta *red flags*, apresentando relatórios contendo informações sobre os termos de referência, projetos básicos, idoneidade das empresas a serem contratadas, eventual superfaturamento, qualidade das obras e sua compatibilidade com o contrato, aditivos contratuais para burlar o critério de menor preço estabelecido no procedimento licitatório.¹⁴⁶² Alguns Ministérios Públicos já estabeleceram e a experiência tem sido satisfatória.¹⁴⁶³

Essa nova configuração aproxima a instituição dos postulados do princípio anticorrupção, abandonando estruturas arcaicas às quais se remete a ineficiência do combate à

Cristiano Chaves de Farias; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: Temas atuais do Ministério Público. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 244-245.

¹⁴⁶⁰ BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Diagnóstico Ministério Público dos Estados, p. 114. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/Normas/relatoriosanuais/2006anexo-ii.pdf>>. Acesso em: 13.01.2021. O Diagnóstico “Ministério Público dos Estados” em 2006, aponta que 80,7% dos membros mostram-se favoráveis à implantação de promotorias regionais, evidenciando o quanto a classe deseja e está aberta à discussão sobre a regionalização.

¹⁴⁶¹ Haveria a descentralização de unidades como o DAEX (Departamento Especial de Apoio às Atividades de Execução), existente no Ministério Público de Mato Grosso do Sul, atendendo uma gama de demandas dos órgãos de execução de forma descentralizada.

¹⁴⁶² BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para atingir a identidade constitucional. Op. cit., p. 247. No mesmo sentido.

¹⁴⁶³ Ministérios Públicos estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, da Bahia, Tocantins, São Paulo, Rio Grande do Sul.

corrupção de modelo demandista, não somente para aparelhar o membro do Ministério Público na defesa do patrimônio público, mas, também para evitar uma atuação isolada em descompasso com os objetivos institucionais anticorrupção, o que pode gerar uma atuação egoística e descomprometida, gerando fracos resultados e grande índice de insucesso prático perante os tribunais. Não se trata de menosprezar o princípio da independência funcional, tampouco o menoscabo à convicção do promotor natural, mas fortalecer o princípio da unidade do Ministério Público, trabalhando de forma associada, permitindo a “[...] centralização mitigada, ao mesmo tempo em que se oxigena a atuação do promotor natural, previne que grandes prioridades e estratégias de atuação institucional sejam barradas ou impedidas por falta de vontade, acúmulo de serviço ou deficiência de capacitação”.¹⁴⁶⁴

O que deve restar claro é que, o integrante do Ministério Público não estará obrigado a acatar os direcionamentos que lhes foram realizados, bastando fundamentar motivadamente a desnecessidade de atuação na casuística. Ora, pode muito bem ocorrer que em sua Comarca as questões relacionadas no planejamento estratégico já estejam solucionadas, e existam outras situações em que a atuação do órgão regionalizado possa ser demandada, de acordo com a realidade local.

Outra função a ser assumida pelo escritório regional é a de coordenação de forças-tarefa regionais, eventualmente formadas, quer exclusivamente por órgãos do Ministério Público e seus GAECO's, quer em associação com as demais instituições de controle.

A readequação passa por várias providências a serem tomadas a partir das mutações do próprio fenômeno o que exige inovações em seu combate, proposições a serem discutidas albergadas ou rechaçadas. É importante que haja eventos e intercâmbio de ideias, informações e debates acadêmicos com contribuições empíricas, revisando criticamente a atuação do Ministério Público brasileiro no enfrentamento à corrupção, a partir dos equívocos da própria instituição, como também de seus acertos, buscando inovações sempre voltadas ao atendimento dos anseios sociais. Nesse propósito, sente-se o espectro do princípio anticorrupção e sua função irradiadora em todas as iniciativas de incremento na atividade persecutória extrajudicial de atos de improbidade e outras condutas lesivas ao patrimônio público pela classe empresarial, por exemplo. Isso porque mesmo no exercício do modelo resolutivo e preventivo de atuação da

¹⁴⁶⁴ BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para atingir a identidade constitucional. Op. Cit. p. 250.

instituição, há de se apurar com inteireza a autoria, materialidade e circunstâncias em que eventual ato de corrupção seja praticado para, a partir disso, manusear os já mencionados instrumentos: recomendação, compromisso de ajustamento de conduta ou o acordo de não persecução civil e criminal.

Vale ressaltar a deliberação final contida na Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social de São Paulo, realizado de 21 a 23 de outubro de 2015, afirmando a necessidade de modificação do atual modelo demandista de atuação:

DELIBERARAM que deve o Ministério Público: I – incentivar a criação de órgão de execução especializado, com atribuições cíveis e criminais, para investigação e ajuizamento das respectivas ações judiciais de responsabilização, seja por meio de promotorias de justiças estaduais, regionais ou locais, visando conciliar os princípios da unidade institucional, independência funcional e eficiência no exercício das funções institucionais do Ministério Público para a tutela do patrimônio público e social e do combate à corrupção; II – estimular a atuação integrada, interna e externamente, bem como a adoção dos instrumentos estabelecidos pelo microsistema de combate à corrupção, formado, dentre outras, pelas Leis 12.846/13, 12.850/13 e 8.429/92; III – priorizar a atuação preventiva e extrajudicial no enfrentamento do fenômeno da corrupção, fomentando e fortalecendo os mecanismos de controle social; IV – fiscalizar a implantação do controle interno nos órgãos da Administração Pública direta e indireta; V – acompanhar e participar das discussões a respeito dos projetos legislativos que envolvam o aprimoramento do combate à corrupção; VI – realizar gestões efetivas no sentido de viabilizar o restabelecimento do fluxo de informações, antes mesmo das decisões finais do Tribunal de Contas do Estado, revertendo a situação atual que embaraça a apuração de eventuais atos de corrupção.

É a tônica das proposições de reformas a serem levadas a efeito pelo Ministério Público na área de defesa do patrimônio público e social que devem ser lidas em conjunto com a motivação expendida na Recomendação n° 42, do CNMP a reforçar os compromissos feitos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas contra a corrupção que poderão ser alcançadas com o novo modelo de Ministério Público: resolutivo.

A atuação estratégica deve comportar preponderantemente os meios de atuação preventivo e resolutivo, fortalecendo os demais mecanismos de controle previstos nas cláusulas anticorrupção *lato sensu* previstas na Constituição. Igualmente, deve-se desenvolver a atuação multi-institucional, integrando as várias instituições e órgãos de controle interno e externo da administração pública bem como os membros do Ministério Público que atuam em outras áreas de defesa de interesses e direitos coletivos em que se acompanha com mais vagar a criação e a execução de políticas públicas, visando a melhor identificação e superação dos fatores sociais que geram a corrupção.

Malgrado a Constituição tenha atribuído ao Ministério Público papel significativo e de vulto, a instituição em seus vários ramos, não se encontra suficientemente dotada de todo o aparato necessário para o controle da corrupção em todas as suas vertentes. O Ministério Público brasileiro, em tese, pode muito, entretanto, não pode tudo realizar sozinho, por isso a importância de atuação descentralizada e em multiplicidade institucional.

5.2.4 Multiplicidade institucional

O Brasil representa um exemplo negativo, porém, interessante, de corrupção sistêmica que se apresenta como questão de ação coletiva. Os diversos casos de escândalos de corrupção ocorridos no Brasil envolveram os mais diversos níveis de servidores públicos (mormente os agentes políticos) e privados, demonstrando que se trata de um problema de ação coletiva, passando, obviamente, a ideia de que a corrupção é sistêmica e endêmica, a gerar altos índices de desconfiança nas elites econômicas e políticas, com efeitos devastadores no que diz respeito à credibilidade da Administração Pública e agentes econômicos. Vários dos casos que levam à formação desse sentimento generalizado historicamente já foram referidos neste trabalho, envolvendo tanto situações em que o objetivo é o de manutenção do *status quo* quanto a oferta e pagamento de subornos, *quid pro quo* e outros casos de criminalidade institucionalizada. Tais escândalos confirmam a percepção coletiva de que nenhum esforço contra a corrupção alcança sucesso, contribuindo para uma expectativa negativa da coletividade.

5.2.4.1 Corrupção sistêmica e ação coletiva

Com esteio em Carson e Prado, interessante traçar um breve paralelo entre dois casos rumorosos de corrupção ocorridos no Brasil e como o comportamento pode se assemelhar a problemas de ação coletiva. No caso Mensalão, muitos poderiam questionar o porquê de os

integrantes do PSDB¹⁴⁶⁵, que era oposição naquele momento, não terem denunciado os responsáveis pelo Partido dos Trabalhadores que, mais tarde, vieram a responder no âmbito político e judicial pelos seus atos de corrupção. Ocorre que, paralelamente integrantes do PSDB estavam envolvidos no chamado Mensalão mineiro¹⁴⁶⁶, o que reduziu consideravelmente os incentivos dos opositores para combater transgressões do Partido dos Trabalhadores, alinhando os interesses de ambos e, por isso, a moderação no tom do discurso visando a minorar protestos e manifestações públicas contra os agentes e partidos.¹⁴⁶⁷

Em outra situação, o escândalo da Petrobrás enredou empresas empreiteiras, funcionários da Petrobrás, operadores financeiros e agentes políticos. As empresas se cartelizaram em um verdadeiro clube para substituir a concorrência real por aparente, com preços ajustados e oferecidos em reuniões secretas nas quais se definia quem seria o vencedor, com regulamento próprio e simulação de como as obras seriam distribuídas. Funcionários da Petrobrás eram nomeados pelos partidos, tinham conhecimento do esquema, favorecendo o cartel em um jogo de cartas marcadas, com negociações desnecessárias, preços excessivos, aditivos contratuais, suprimindo-se etapas relevantes do procedimento. Os operadores financeiros eram intermediários do pagamento da propina, em movimentações no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada.

Em um segundo momento o dinheiro era repassado ao beneficiário. Foi descoberta uma coalizão de pessoas que integravam ou tinham relação com partidos políticos, bem como detentores de mandato eletivo nos poderes executivo e legislativo com foro por prerrogativa de função¹⁴⁶⁸, vários deles citados em colaborações premiadas feitas na primeira instância mediante delegação do Procurador-Geral da República. A primeira instância passou a investigar os agentes

¹⁴⁶⁵ Partido da Social-Democracia Brasileira.

¹⁴⁶⁶ Em dezembro de 2015, após 17 anos, o ex-governador Eduardo Azeredo foi condenado por mensalão do PSDB, por fatos ocorridos em 1997, denunciado à justiça mineira em 2007. Ex-governador de MG foi condenado a 20 anos por esquema que foi replicado pelo PT. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/17/politica/1450356356_948714.html>. Acesso em: 13 set 2021.

¹⁴⁶⁷ CARSON Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 190-191.

¹⁴⁶⁸ Foram 28 petições para abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 eram titulares de foro por prerrogativa de função.

políticos sem foro por prerrogativa de função, por improbidade administrativa, corrupção empresarial e na área criminal.¹⁴⁶⁹

Todas as pessoas envolvidas viam vantagens em participar do esquema, não havendo incentivo para desmantelá-lo. Igualmente, o que se constatou foi que os eleitores brasileiros não mudaram sua escolha de candidato, mesmo depois de receberem informações sobre o envolvimento de seu candidato com atos de corrupção.¹⁴⁷⁰ No Mensalão, por exemplo, a não ser em municípios onde a mídia independente era mais forte, houve uma certa reação, entretanto, constata-se, em suma, que o eleitor brasileiro não pune os candidatos corruptos nas campanhas eleitorais. Mesmo depois da deflagradas as operações nominadas acima, os candidatos do Partido dos Trabalhadores e de outros partidos com ele mancomunados, continuaram a obter sucesso eleitoral, demonstrando como no Brasil a corrupção se assemelha a um problema de ação coletiva.

Se há uma boa notícia é a de que inicialmente, as instituições funcionaram, denotando uma certa evolução nesse sentido. Houve incremento nos recursos e estrutura da polícia federal brasileira; esse conjunto de pequenas mudanças, com o passar do tempo gerou um resultado significativo com maior nível de autonomia funcional de fato; essas mudanças criaram mecanismos de auto reforço; geração de ondas de *feedback* positivo a reforçarem um ciclo virtuoso.¹⁴⁷¹ O Ministério Público Federal atuou incessantemente, em modelo de força-tarefa, onde também atuaram, além da Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil, Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, afora outras instituições de fiscalização e controle. O que se pôde testemunhar foi a incidência de uma variável importante: a multiplicidade institucional a redundar na otimização das atividades de persecução criminal. O sucesso da operação foi o resultado de um nível histórico de coordenação entre as instituições de *accountability*, representando um *turning point* na efetividade de uma rede de instituições de fiscalização e controle.

Em um país historicamente ligado ao patrimonialismo, onde a economia e a modernização do Estado não foram precedidas ou acompanhadas de uma nova relação de poder

¹⁴⁶⁹ Caso Lava Jato. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/>>. Acesso em: 13.09.2021.

¹⁴⁷⁰ FIGUEIREDO, HIDALGO; KASAHARA, apud CARSON Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como problema de ação coletiva: lições do caso brasileiro. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 191.

¹⁴⁷¹ CARSON; PRADO, 2018, p. 192.

baseada no princípio da liberdade contratual, o tradicional coexiste com o moderno: o neopatriomonalismo ou patrimonialismo burocrático. Ou seja, a incompleta ou contraditória modernização criou um conjunto de gramáticas que estruturam o relacionamento entre o Estado e a sociedade: clientelismo, corporativismo, isolamento burocrático, e procedimentos universais coexistem lado a lado.¹⁴⁷² Em um país historicamente comprometido com essas práticas, a corrupção política é endêmica em todas as formas de representação.

De outro lado, o setor privado é fortemente dependente do Estado e não limitado pela ética. Mesmo depois da redemocratização do país nos anos 1980, a corrupção continua no centro do debate público: a corrupção chama a atenção das instituições públicas, da mídia, da opinião pública, da sociedade civil e, até mesmo, dos organismos internacionais. Ainda persistem várias máfias que foram se formando sorrateiramente através dos tempos por meio de conluíus entre poderes do estado e os privados, em todos os níveis de governo, empresas públicas e privadas. Aos poucos vão sendo desmascarados pela atuação do poder público, do Ministério Público, em seus vários ramos, pelos órgãos de controle, pela imprensa, pelos movimentos sociais e pelas demais instituições do Estado.

Caracteriza-se como um problema de ação coletiva, sem desmerecer a indubitável influência cultural: cientes sobre a ilegalidade ou a imoralidade, racionalmente as pessoas adotam condutas que seguem o modo de agir da maioria das demais, visando a auferir vantagens pessoais, mesmo que coletivamente possa resultar em prejuízo. Entretanto, são situações em que reformas anticorrupção tópicas não são dotadas de efeitos no que tange a mudanças sociais ou culturais. Seriam necessárias reformas mais abrangentes para se alcançar resultados a longo prazo no controle da corrupção no aspecto preventivo. Não havendo mobilização política para que isso ocorra, a atuação multi-institucional é uma alternativa viável.

O país realizou mudanças legislativas, assinou acordos internacionais e tratados reconhecendo a necessidade de lutar contra a corrupção. Houve um crescimento interessante da rede de instituições responsáveis pelo monitoramento, investigação, processamento e punição de atos de corrupção e malversação de recursos públicos.¹⁴⁷³ Devido a esse crescimento, ampliou-se

¹⁴⁷² ARANTES, Rogério B. *The federal police and the Ministério Público. (In) POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011, p. 184.*

¹⁴⁷³ Id., p. 184-185.

o *accountability* horizontal legal¹⁴⁷⁴ em diversos segmentos: civil¹⁴⁷⁵, administrativo¹⁴⁷⁶ e judicial¹⁴⁷⁷, instâncias independentes, havendo uma variedade de instituições com atribuição de controle do Poder Público.

5.2.4.2 Atuação multi-institucional e controle em rede

Entre as formas de controle da Administração e do poder público já foram enunciadas várias instituições que realizam *accountability* horizontal e vertical. Porém, resta demonstrado que essa abordagem multifacetada foi fruto de uma construção legislativa gerada por esforços independentes, entretanto, descoordenados, de diferentes atores que tentam, em separado, melhorar o sistema de responsabilização de maneiras diversas.¹⁴⁷⁸ Mesmo que esse sistema multifacetado tenha tido algum sucesso, é possível produzir mais.

A Constituição brasileira possui uma estrutura anticorrupção que atribui o combate ao fenômeno às diversas instituições e carreiras típicas de Estado com atuação indispensável à consecução dos princípios e valores constitucionais em que se funda o Estado Democrático de Direito. Por isso, se estabelecem prerrogativas e garantias para que possam cumprir esse poder-dever.

As instituições de Estado que atuam na prevenção e repressão à corrupção decorrem expressamente do texto constitucional: Magistratura, Ministério Público, Advocacia pública, além de outras atividades próprias do Estado como as agências de regulação, as polícias, a arrecadação de tributos, fiscalização, Banco Central, Controladorias e Tribunal de Contas.

¹⁴⁷⁴ DA ROS, Luciano. *Accountability* legal e corrupção. Revista da CGU, 20, ago-dez/2019. Vol. 11, n° 20, p. 1256.

¹⁴⁷⁵ Com médio nível de severidade sancionatória, com média quantidade de comportamentos sancionáveis, cujas sanções são aplicadas pelo Poder Judiciário, acionado pelo órgão lesado ou pelo Ministério Público.

¹⁴⁷⁶ Baixo, médio e alto nível de severidade sancionatória, com alta quantidade de comportamentos sancionáveis, cujas sanções são aplicadas órgãos de controle interno e externo da administração pública (corregedorias, controladorias internas, tribunais de contas estaduais e da União etc.), devendo tais atos serem reportados ao Ministério Público, em regra.

¹⁴⁷⁷ Com alto nível de severidade sancionatória, baixa quantidade de comportamentos sancionáveis e aplicação pelo Poder Judiciário, mediante acionamento pelo Ministério Público.

¹⁴⁷⁸ CARSON; PRADO, 2018, p. 192.

A atuação em rede ou multi-institucional desempenha relevante função agregadora, pois a articulação entre os diversos agentes anticorrupção com identidade constitucional é mais eficiente no combate à corrupção, promovendo uma ação concertada e estratégica. Uma das funções reconhecidas ao princípio anticorrupção.

A atuação desses órgãos já resultou na condenação de alguns “colarinhos brancos”, em especial no âmbito da operação Lava Jato e outras, o que seria inimaginável em décadas anteriores, bem como a recuperação de ativos, ficando claro que a atuação firme de uma instituição não prejudica nem diminui as funções das demais. Pelo contrário.

Como já explanado, o Tribunal de Contas da União realiza o controle externo da Administração Pública em auxílio ao Parlamento, analisando vários itens relacionados aos vários escritórios governamentais,¹⁴⁷⁹ apresentando um resultado expressivo em 2020, relacionado ao benefício das ações de controle externo no montante de R\$ 43.088 bilhões ou mil milhões.

A Controladoria-Geral da União, por sua vez, responsável pela prestação de contas internas no âmbito do Poder Executivo, reforçou o seu papel no monitoramento das despesas públicas por meio de seu Programa de Fiscalização em Entes Federativos, criado em 2003, englobando uma metodologia de escolha a partir de sorteios públicos, utilizando o mesmo sistema de loteria da Caixa Econômica Federal para selecionar aleatoriamente os municípios cujos registros fiscais são auditados para inspecionar o uso de transferências federais, inibindo a corrupção dos gestores de quaisquer das esferas da Administração Pública.¹⁴⁸⁰ A atuação da CGU foi capaz de reduzir a corrupção nos municípios e, ao mesmo tempo, protegê-los contra influências políticas, já tendo o programa alcançado mais de 2.200 (duas mil e duzentas) prefeituras a avaliado o montante de R\$ 24 bilhões de verbas repassadas pelo governo federal.¹⁴⁸¹

¹⁴⁷⁹ Processos de controle externo apreciados conclusivamente, 5455; solicitações do Congresso Nacional, 9SCN) apreciados, 45; fiscalizações concluídas, 281, atos de pessoal apreciados, 108.399. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/99/64/46/8E/7298871003178887E18818A8/relatorio_anual_atividades_TCU_2020.pdf>. Acesso em: 13.09.2021.

¹⁴⁸⁰ A partir de 2015, o programa foi aprimorado e rebatizado de Programa de Fiscalização em Entes Federativos, com organização por ciclos, e agregação de outras formas de seleção na definição dos entes a serem fiscalizados, como Censo e Matriz de Vulnerabilidade. Nas fiscalizações, os auditores da CGU examinam contas e documentos, além de realizarem inspeção pessoal e física das obras e serviços em andamento. Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, estimula os cidadãos a participarem do controle dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo>>. Acesso em: 13.09.2021.

¹⁴⁸¹ SEABRA, Sérgio N. *How auditing can be directed Against corruption: the case of Brazil's municipality-facing auditing programme*. Oxford: Blavatnik School of Government, 2018.

Cumpra observar que a criação da CGU não afetou as atribuições ou a autoridade do TCU, apenas criou uma outra via institucional de monitoramento, aumentando as possibilidades de fiscalização e controle.

Mesmo que não se possa aferir objetivamente, por ora, se há uma conexão causal entre a criação de novas vias e a melhoria de desempenho, há indicativo de que ou uma espécie de competição institucional pode ter melhorado a eficiência institucional ou, de alguma forma, gerado uma cooperação frutífera entre as duas instituições.¹⁴⁸² No mesmo sentido, o fortalecimento do Departamento de Polícia Federal, aumentando sensivelmente os recursos humanos e financeiros dedicados à luta contra a corrupção, aliados à capacidade de cooperação e complementação de trabalho recíproco tornou possível a deflagração de várias operações de combate à corrupção com relativo sucesso.

Por outro lado, poucos são penalizados. Essa atuação não redundou em punição efetiva de todos os atores corruptos no âmbito judicial, posto que diversos processos baseados em elementos probatórios produzidos nessas operações foram anuladas ou não obtiveram êxito: a quantidade de condutas sancionadas foi baixa. Interessante pesquisa de avaliação do sistema judicial brasileiro analisou a variante de punição de servidores públicos, em especial, na esfera federal, demitidos durante o período de 1993-2005, no âmbito dos Ministérios da Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Relações Exteriores e Desenvolvimento Agrário.¹⁴⁸³ Os autores consideraram que tais ministérios seriam importantes do ponto de vista da elaboração de políticas públicas. A conclusão foi a de que a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível.¹⁴⁸⁴

¹⁴⁸² CARSON; PRADO, 2018, p. 193.

¹⁴⁸³ Tais Ministérios foram escolhidos levando-se em conta os seguintes fatores: “(a) cobertura nacional; (b) presença de estrutura organizacional de combate à corrupção; (c) papel relevante no desenvolvimento de políticas públicas; (d) características diferenciadas do corpo permanente de funcionários; (e) cultura organizacional e níveis de profissionalismo diversos; (f) atividades potencialmente mais vulneráveis à corrupção (poder de polícia e compras públicas); e (g) papel relevante na alocação de recursos públicos”(ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: a(in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. Revista Direito GV, v. 7, n. 1, p. 75-98, Jun. 2011, p. 09).

¹⁴⁸⁴ ALENCAR; GICO JÚNIOR identificaram no período de 1993 a 2005, 687 servidores públicos demitidos, dos quais 246 (35,81%) foram demitidos por razões não relacionadas com corrupção e 441 (64,19%) estavam realmente envolvidos em práticas corruptas. Todos são casos identificados por comissões administrativas nesse período cujos resultados foram comparados com as punições impostas pelo sistema judicial, seja ele cível ou criminal, para as mesmas condutas, estimando razoavelmente o desempenho judicial no combate à corrupção para esse período. Infelizmente, a percepção popular está amparada por evidências empíricas: a pesquisa se propôs a averiguar se o sistema punitivo brasileiro envolvendo servidores públicos, incluindo o sistema cível e criminal é efetivo. Reproduzindo-se aqui alguns resultados, “[...] de um lado, os dados revelam que, dos servidores demitidos administrativamente por corrupção que questionaram judicialmente tal decisão, apenas 29 conseguiram uma

De um lado há alegação de excessos de garantismo por parte dos tribunais e falta de uma visão mais adequada ao enfrentamento da criminalidade institucionalizada, afora a seletividade relacionada aos alvos das operações, cuja sensibilidade aflora quando se depara com pessoas pertencentes à elite política e econômica. De outro, a afirmação de que tanto as polícias quanto o Ministério Público cometem abusos, ilegalidades e ilicitudes na coleta de elementos probatórios, como também há falta de fundamentação das instâncias inferiores para a decretação de medidas cautelares. Outrossim, no âmbito das ações de improbidade administrativa promovidas pelo Ministério Público, os resultados não têm sido animadores, do ponto de vista punitivo. Até porque a aplicação das penas de suspensão de direitos políticos e perda da função pública somente podem ser efetivadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória, quando isso ocorre, o que tem possibilitado que agentes políticos terminem seus mandatos e concorram a outros sem que a penalidade lhes seja imposta.¹⁴⁸⁵

Partindo-se da premissa de que na corrupção há um cálculo consistente na avaliação das expectativas sobre as chances de punição, aliadas ao tamanho da punição a ser aplicada, os atores corruptos deixariam de incorrer nas práticas corruptas, reduzindo os níveis de corrupção.¹⁴⁸⁶ Em sentido contrário, falhando o aspecto dissuasório da sanção, a impunidade contribui para a ocorrência da corrupção. De qualquer sorte, há uma péssima performance atribuída também à falta de multiplicidade institucional: “uma instituição única e de baixo desempenho – o Judiciário – tem exercido atividade monopolista na punição de comportamentos corruptos”.¹⁴⁸⁷

ordem de reintegração. Um pouco menos de um terço dessas ordens (9), até 2009, ainda eram passíveis de reversão em sede de apelação, isto é, não eram definitivas. Assim, apenas 4,5% dos servidores demitidos (441) foram judicialmente reintegrados, de onde se pode concluir que é um mito a impressão de que os processos administrativos de demissão são majoritariamente anulados pelo Poder Judiciário. Por outro lado, nossos resultados demonstram que a chance de um servidor público corrupto ser criminalmente processado é muito menor que 34,01%, e as chances de ser civilmente processado são ainda menores, apenas 24,26%. Além disso, a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de meros 3,17%, enquanto a chance de ser responsabilizado civilmente é novamente ainda menor, apenas 1,59%. Diante desses resultados, é possível afirmar-se que a eficácia do sistema judicial no combate à corrupção no Brasil é desprezível, o que apenas torna o controle administrativo ainda mais relevante”. (ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JR., Ivo. *Corrupção e judiciário: a(in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção*. Revista Direito GV, v. 7, n. 1, p. 75-98, Jun. 2011, p. 14).

¹⁴⁸⁵ A Lei 8429, de 2 de junho de 1992 foi alterada pela Lei 13.964/2019, passando a admitir a celebração de acordos de não persecução cível, havendo discussão se poderia celebrar acordo envolvendo tais punições.

¹⁴⁸⁶ KLITGAARD, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988; ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

¹⁴⁸⁷ CARSON; PRADO, 2018, p. 194. Obviamente que existem várias causas para o mau desempenho. Falta de recursos humanos e tecnológicos, numerosos processos envolvendo autoridades com de foro por prerrogativa de função a serem julgadas por Cortes superiores que foram forçadas apenas para jurisdição recursal e passam a ter de julgar processos criminais de sua competência originária sem qualquer estrutura para tanto.

Não se discute que opção de responsabilização criminal é necessária, porém, não há como não se reconhecer que, isoladamente, se afigurou ineficaz para conter a criminalidade ligada à corrupção devido a várias limitações. Inclusive, devido ao revés representado pelas várias decisões dos Tribunais superiores brasileiros que sistematicamente têm anulado importantes condenações oriundas de processos criminais calcados nas mais diversas operações capitaneadas pelo Ministério Público Brasil afora como já demonstrado neste trabalho.

Investir na sanção criminal como principal política pública de responsabilização legal pela corrupção é uma estratégia necessária, entretanto, não tem se demonstrado a mais eficiente. As penas não se afiguram severas, aplicando-se a poucas e específicas situações, incidindo seletivamente sobre alguns réus. Os processos são demorados por demais, o prazo prescricional é exíguo, portanto, são menos prováveis de serem executadas se comparadas com as outras espécies de sanções legais. Punir gera um efeito dissuasório, porém, acaba redundando na sofisticação de práticas corruptas, por conta de outros custos potencialmente mais elevados que a sua descontinuidade, o que curialmente ocorre entre políticos envolvidos com redes organizadas de criminalidade violenta ou institucionalizada.¹⁴⁸⁸

No âmbito da corrupção política, o conceito da sanção é variado, podendo significar não ser reeleito, perder votos, ter direitos políticos suspensos, perder a função pública, receber advertência, pagar multa, ressarcir o erário, ser preso preventivamente, ser investigado, denunciado, condenado, ter notícias verdadeiras ou *fake news* veiculadas na mídia, contendo as acusações de práticas corruptas e a combinação entre elas.¹⁴⁸⁹ Considerando que a punição a título penal somente pode ser aplicada após o trânsito em julgado¹⁴⁹⁰, obviamente que as outras espécies de sanção, mais expeditas, passariam a ser mais temidas, como aquelas veiculadas por meio de ações de improbidade. Em especial, ter os direitos políticos suspensos e/ou perder a função pública, sem prejuízo de outras sanções como a veiculação de notícias que atinjam a sua reputação e o prejudique em eleições futuras corridas eleitorais seriam os mais temidas das sanções, isso em se considerando o mundo ético da política. Em relação à *accountability* vertical por meio da imprensa, parece ser eficaz, quando não se convola em doutrinação ideológica.

¹⁴⁸⁸ DA ROS, Luciano. *Accountability* legat e corrupção. Revista da CGU, 20, ago-dez/2019. Vol. 11, n° 20, p. 1267.

¹⁴⁸⁹ DA ROS, Luciano. *Accountability* legat e corrupção. Revista da CGU, 20, ago-dez/2019. Vol. 11, n° 20, p. 1252.

¹⁴⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Declaratórias de Constitucionalidade 43, 44 e 54. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 7-11-2019.

Entretanto, como já mencionado, há uma sensação de que as ações de improbidade no Brasil que poderiam gerar a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, bem como o bloqueio de bens, não têm sido efetivas devido à interpretação restritiva e controversa realizada pelos Tribunais¹⁴⁹¹, portanto, restaria a opção de outras sanções.

Para contornar essa falta de efetividade na punição e às acusações de que a atividade persecutória prejudica a economia, empresas e empregos, a opção pelas sanções administrativas é salutar, até porque alcança perímetro superior ao daquele circunscrito ao domínio das sanções aplicadas judicialmente, seja no âmbito cível ou criminal.

O que se constata é que Poder Judiciário e o principal ator anticorrupção na seara judicial, o Ministério Público, não lograram êxito em reduzir sensivelmente os níveis de corrupção no âmbito repressivo quando assumiram o protagonismo. O sistema judicial oferece muitas lacunas ou interpretações muito bem exploradas pelos defensores de corruptos em juízo, além de outras fragilidades já mencionadas neste trabalho. Mais um ambiente em que o princípio anticorrupção deve influenciar, em especial em sua função hermenêutica.

Da Ros apresenta análises quantitativas focadas na América Latina, onde houve dificuldade em observar uma relação entre independência do Poder Judiciário e os níveis de corrupção em vários países.¹⁴⁹² No Brasil, existem trabalhos que analisaram os efeitos da *accountability* eleitoral na corrupção em governos locais, donde se pode extrair alguma influência exercida pelo sancionamento de agentes políticos.¹⁴⁹³ Há outros conhecidos casos em que mesmo com a intensificação da punição criminal de autoridades, a corrupção não cessou ou diminuiu

¹⁴⁹¹ Ainda há muita controvérsia em relação à interpretação da Lei de Improbidade Administrativa, o que irá recrudescer com o advento das alterações previstas na Lei 14.230/2021. Exemplo disso é o Recurso Especial nº 1.912.688-GO, com proposta de afetação para recurso repetitivo, para “definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (in re ipsa).” O recurso foi interposto contra decisão do Tribunal Regional Federal da Primeira Região que entendeu que na execução do contrato nº 003/1997 teriam ocorrido irregularidades na execução do convênio nº. 2.128/2001, firmado entre o Município de Águas Lindas de Goiás/GO com o Ministério da Integração Nacional, cujo objetivo era construir sistema de galerias pluviais e asfaltamento de vias em prol da municipalidade. Entretanto, mesmo que se possa reconhecer a ilegalidade, também há de concorrer a má-fé, hipótese que não reconheceu nos autos, tampouco identificou prejuízo concreto ao erário. Foi acolhida a proposta de afetação do recurso especial como representativo da controvérsia para que seja julgado pela Primeira Seção (afetação conjunta do Recursos Especiais nº 1.912.688/GO e 1.914.458/PI) (ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1.912.688-GO, Rel. Min. Og Fernandes. Julgado em 1º de junho de 2021).

¹⁴⁹² RÍOS-FIGUEROA, Julio; SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl; DONOSO, Juan C. A apud DA ROS, Luciano. *Accountability* legal e corrupção. Revista da CGU, 20, ago-dez/2019. Vol. 11, nº 20, p. 1270.

¹⁴⁹³ FERRAZ, Cláudio; Finan, Frederico. *Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments*. Disponível em: <https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Termlimits.pdf>. Acesso em: 17.09.2021.

como resultado desses esforços, como a Operação *Mani Pulite*¹⁴⁹⁴ e a própria Operação Lava Jato.

Há vantagens atribuídas à sanção administrativa, em especial, após as alterações promovidas na Lei 8.429/92 pela Lei 14230/2021. Com a promulgação da Lei 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, que visa à responsabilização de pessoas jurídicas por meio de procedimentos administrativos, sem embargo de ações civis a serem propostas pelo próprio Ministério Público com base no microsistema anticorrupção. Estabeleceu a possibilidade dos acordos de leniência com a Controladoria-Geral da União e as empresas investigadas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública. O Ministério Público Federal, no entanto, foi quem firmou o primeiro acordo de leniência em 22 de outubro de 2014, com pouco mais de um ano de aprovação da Lei Anticorrupção¹⁴⁹⁵, repetindo a experiência já auferida na Lei Antitruste, artigo 87, que estendia os seus efeitos para conceder imunidade criminal, algo que não ocorre na Lei Anticorrupção. Há incidência dos diversos subsistemas de responsabilização, dando a possibilidade de atuação em todas as frentes, com atuação resolutiva, sem a necessidade, inicial, de se recorrer ao Poder Judiciário. Esse modelo pode se repetir nos diversos níveis federativos onde funcionarão o Ministério Público dos Estados e as Controladorias Estaduais e Municipais.

A ascensão e queda da própria operação Lava Jato gera discussões sobre o que seria necessário para a projeção de um sistema mais eficaz de combate à corrupção e à má governança, estimulando a discussão sobre essa rede institucional e a atuação múltipla, tendo em vista o microsistema anticorrupção existente no Brasil no âmbito normativo aliada à multiplicidade institucional estabelecida pela Constituição e pelas leis. A principal discussão gira em torno da complexidade desse sistema e como as normas e as instituições podem interagir, com influências recíprocas e diferenças que podem afetar o comportamento de cada uma delas individualmente. No contexto das redes de prestação de contas, essas instituições realizam pelo menos uma das

¹⁴⁹⁴ VANUCCI, Alberto. *The controversial legacy of 'mani pulite: A critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies*. *Bulletin of Italiana Politics*. Vol 1, No. 2, 2009, 233-264.

¹⁴⁹⁵ PIMENTA, Raquel de Mattos. A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção. São Paulo: Blucher, 2020, p. 101-102. O primeiro acordo foi realizado pelo MPF e não pela Controladoria-Geral da União. O acordo da SOG foi uma experimentação fundamental para pavimentar a operacionalização do instrumento: sua estrutura básica, suas formas de homologação e quais funções o instrumento deveria priorizar. Desde o primeiro acordo, as cláusulas expressam preocupação das partes com a articulação entre o acordo e outras instituições possivelmente envolvidas na responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. O MPF comprometeu-se a zelar pela coordenação com as demais instituições de controle. Ele obriga-se a levar o acordo de leniência a outras autoridades, especialmente ao CADE e à CGU para realização de acordos semelhantes, para que a data de assinatura do instrumento com o MPF seja considerada como marcador (*marker*) para os critérios de anterioridade nas demais instituições.

três funções: monitoramento, investigação e punição. Haverá multiplicidade quando vários órgãos de investigação puderem operar simultaneamente e independentemente uns dos outros, mas que pode ser estruturado de maneiras diferentes.

Para Power e Taylor¹⁴⁹⁶ os estudos das instituições de forma isolada são úteis, porém é forçoso mudar para uma lente de ângulo mais amplo e sistêmico. Uma verdadeira *accountability* requer a cooperação de instituições em vários ramos do governo, do setor privado e da sociedade em geral.

Seriam vários pontos de vista sobre a atuação e sobre as condutas de servidores públicos, instituições e agentes privados que contratem com o Poder Público e um mapeamento capaz de descrever aquilo que já ocorre, a funcionalidade e a legalidade de algumas ações já realizadas pelas instituições e a necessidade de reformas legislativas potencializando o sistema, proibindo-se o retrocesso. São múltiplas valências a ampliar a “caixa de ferramentas da qual os reformadores podem recorrer para criar novas soluções e facilitar mudanças profundas”.¹⁴⁹⁷

Contudo, a atuação multi-institucional permanece desafiadora. Em 2011, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça anulou a chamada operação *Satiagraha*¹⁴⁹⁸ porque

¹⁴⁹⁶ POWER; TAYLOR, 2011, p. 09-10.

¹⁴⁹⁷ POWER; TAYLOR, 2011, p. 09-10.

¹⁴⁹⁸ PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS. OPERAÇÃO SATIAGRAHA. PARTICIPAÇÃO IRREGULAR, INDIVIDUALMENTE COMPROVADA, DE DEZENAS DE FUNCIONÁRIOS DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE INFORMAÇÃO (ABIN) E DE EX-SERVIDOR DO SNI, EM INVESTIGAÇÃO CONDUZIDA PELA POLÍCIA FEDERAL. MANIFESTO ABUSO DE PODER. IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR-SE A ATUAÇÃO EFETIVADA COMO HIPÓTESE EXCEPCIONALÍSSIMA, CAPAZ DE PERMITIR COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE PRECEITO LEGAL AUTORIZANDO-A. PATENTE A OCORRÊNCIA DE INTROMISSÃO ESTATAL, ABUSIVA E ILEGAL NA ESFERA DA VIDA PRIVADA, NO CASO CONCRETO. VIOLAÇÕES DA HONRA, DA IMAGEM E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. INDEVIDA OBTENÇÃO DE PROVA ILÍCITA, PORQUANTO COLHIDA EM DESCONFORMIDADE COM PRECEITO LEGAL. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. AS NULIDADES VERIFICADAS NA FASE PRÉ-PROCESSUAL, E DEMONSTRADAS À EXAUSTÃO, CONTAMINAM FUTURA AÇÃO PENAL. INFRINGÊNCIA A DIVERSOS DISPOSITIVOS DE LEI. CONTRARIEDADE AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPARCIALIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL INQUESTIONAVELMENTE CARACTERIZADA. A AUTORIDADE DO JUIZ ESTÁ DIRETAMENTE LIGADA À SUA INDEPENDÊNCIA AO JULGAR E À IMPARCIALIDADE. UMA DECISÃO JUDICIAL NÃO PODE SER DITADA POR CRITÉRIOS SUBJETIVOS, NORTEADA PELO ABUSO DE PODER OU DISTANCIADA DOS PARÂMETROS LEGAIS. ESSAS EXIGÊNCIAS DECORREM DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS E DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS INSCRITOS NA CONSTITUIÇÃO. NULIDADE DOS PROCEDIMENTOS QUE SE IMPÕE, ANULANDO-SE, DESDE O INÍCIO, A AÇÃO PENAL. 1. Uma análise detida dos 11 (onze) volumes que compõem o HC demonstra que existe uma grande quantidade de provas aptas a confirmar, cabalmente, a participação indevida, flagrantemente ilegal e abusiva, da ABIN e do investigador particular contratado pelo Delegado responsável pela chefia da Operação Satiagraha. 2. Não há se falar em compartilhamento de dados entre a ABIN e a Polícia Federal, haja vista que a hipótese dos autos não se enquadra nas exceções previstas na Lei nº 9.883/99. 3. Vivemos em um

considerou ilegal a participação de membros da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).¹⁴⁹⁹ A alegação foi a de que a ABIN existe para assessorar a Presidência da República e não para auxiliar a Polícia Federal, aplicando a teoria dos frutos da árvore envenenada para anular a ação penal que, em primeira instância, havia condenado o banqueiro Daniel Dantas: Se a prova é natimorta, passemos logo o atestado de óbito, para que ela não seja usada contra nenhum cidadão”, exclamou o Ministro Jorge Mussi, Presidente da quinta turma do STJ, ao desempatar a votação.¹⁵⁰⁰

A Agência Brasileira de Informação (ABIN) é órgão de Presidência da República, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional, responsável por fornecer ao presidente da República e seus ministros, inclusive o Ministro da Justiça (Chefe da Polícia Federal), informações e análises estratégicas, oportunas e confiáveis, necessárias ao processo de decisão. Assegura acesso a conhecimentos relativos à segurança do Estado e da sociedade que envolvem a defesa externa, relações exteriores, segurança interna, desenvolvimento socioeconômico e científico-tecnológico.

Estado Democrático de Direito, no qual, como nos ensina a Prof^a. Ada Pellegrini Grinover, in “Nulidades no Processo Penal”, “o direito à prova está limitado, na medida em que constitui as garantias do contraditório e da ampla defesa, de sorte que o seu exercício não pode ultrapassar os limites da lei e, sobretudo, da Constituição.”⁴. No caso em exame, é inquestionável o prejuízo acarretado pelas investigações realizadas em desconformidade com as normas legais, e não convalidam, sob qualquer ângulo que seja analisada a questão, porquanto é manifesta a nulidade das diligências perpetradas pelos agentes da ABIN e um ex-agente do SNI, ao arripio da lei.⁵ Insta assinalar, por oportuno, que o juiz deve estrita fidelidade à lei penal, dela não podendo se afastar a não ser que imprudentemente se arrisque a percorrer, de forma isolada, o caminho tortuoso da subjetividade que, não poucas vezes, desemboca na odiosa perda da imparcialidade. Ele não deve, jamais, perder de vista a importância da democracia e do Estado Democrático de Direito.⁶ Portanto, inexistem dúvidas de que tais provas estão irremediavelmente maculadas, devendo ser consideradas ilícitas e inadmissíveis, circunstâncias que as tornam destituídas de qualquer eficácia jurídica, consoante entendimento já cristalizado pela doutrina pacífica e lastreado na torrencial jurisprudência dos nossos tribunais.⁷ Pelo exposto, concedo a ordem para anular, todas as provas produzidas, em especial a dos procedimentos nº 2007.61.81.010208-7 (monitoramento telefônico), nº 2007.61.81.011419-3 (monitoramento telefônico), e nº 2008.61.81.008291-3 (ação controlada), e dos demais correlatos, anulando também, desde o início, a ação penal, na mesma esteira do bem elaborado parecer exarado pela douta Procuradoria da República.(STJ – HC: 149250 SP 2009/0192565-8, Relator: Ministro ADILSON VIEIRA MACABU (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RJ), Data de Julgamento: 07/06/2011, T5 – QUINTA TURMA, Data de Publicação: Dje 05/09/2011).

¹⁴⁹⁹ A ABIN: O que é. 25.09.2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/a-abin>>. Acesso em: 17.09.2021.

¹⁵⁰⁰ Em 19.08.2015 transitou em julgado no Supremo Tribunal Federal a decisão que confirmou o sepultamento da Operação *Satiagraha*. Além disso, o Delegado Protógenes Queiroz, ex-deputado federal pelo PCdoB-SP, responsável pela operação, foi condenado nas penas do crime previsto no artigo 325, § 2º, do código penal brasileiro (violação de sigilo profissional), na ação penal 563 que tramitou perante o STF (Anulação da Satiagraha e condenação de Protógenes transitam em julgado. Disponível em: <[read://https_www.conjur.com.br/?url=https%3A%2F%2Fwww.conjur.com.br%2F2015-ago-19%2Fanulacao-satiagraha-condenacao-protogenes-sao-definitivas](https://www.conjur.com.br/?url=https%3A%2F%2Fwww.conjur.com.br%2F2015-ago-19%2Fanulacao-satiagraha-condenacao-protogenes-sao-definitivas)>. Acesso em 17.09.2021).

É consabido que a corrupção possui efeitos nefastos ao desenvolvimento social e econômico de um país. Por outro lado, a atividade investigativa envolve também atividades de inteligência e o intercâmbio de informações, sendo que outras instituições que trabalham com inteligência, a exemplo das polícias, Ministério Público, Fisco e Controladorias podem ter na atividade da ABIN um meio de subsidiar suas específicas atribuições legais. Assim, é sem motivo, impedir que instituições públicas que servem ao mesmo país e que possuem objetivos similares, algumas de monitoramento, outras investigativas, não possam trabalhar de forma conjunta, controlando a Administração Pública de forma coordenada. O pensamento contrário favorece o descontrole da corrupção. Decorre que a opção pela responsabilização administrativa pode se afigurar mais eficiente, pois se aplicada de forma célere e relativamente severa, pode funcionar como forma de se prevenir, ao menos em parte, das sanções de ordem civil e criminal.

No âmbito federal brasileiro, com o crescimento das capacidades de monitoramento da corrupção pela Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), também tem aumentado o número de casos de sancionamento, porém, mais relacionado à *petty corruption*. A CGU monitorou e sancionou servidores públicos do Executivo Federal entre 2003 e 2021, tendo gerado 8.753 expulsões, 9.421 suspensões e 8.846 advertências. Das expulsões, um percentual de 65,3% foi com fundamento legal ligado à corrupção. Igualmente, na responsabilização de entes privados, instaurou 1.165 procedimentos, aplicando um total de R\$ 5.091.964.696,01.¹⁵⁰¹ Esses dados são associados a servidores ocupantes de cargos não comissionados na Administração Pública direta. Observa-se que os casos de *grand corruption* têm escapado da capacidade de sancionamento da CGU.

O quadro abaixo fornece uma visão geral de sanções e acordos de leniência vigentes:

Quadro 8 - Acordos de leniência e sanções em vigor

Cadastro de sanções e acordos de leniência	Quantidade de sanções e acordos de leniência vigentes	Quantidade de sancionados e celebrantes de acordos (pessoas físicas e jurídicas)
Cadastro de empresa inidôneas e suspensas	17.724	12.363
Cadastro Nacional de empresas punidas	756	474
Cadastro de entidades privadas sem fins lucrativos impedidas	4.054	2.234

¹⁵⁰¹ Responsabilização de agentes públicos: visão geral. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>>. Acesso em: 17 set 2021.

Cadastro de expulsões da Administração Federal	4.621	3.565
Acordos de leniência	35	112
Total	24.190	18.749

Fonte: Portal da transparência da CGU¹⁵⁰²

O TCU tem desenvolvido sua capacidade de detecção de corrupção, mas sua capacidade de sancionamento ainda é débil. No caso da Refinaria Abreu e Lima, os atos foram detectados em 2008, seis anos antes de serem objeto da operação Lava Jato, os fatos figuraram de CPI do Senado em 2009, mas só houve providências concretas quando da judicialização por parte do Ministério Público Federal. Mesmo assim, em 2021, foram concluídas 252 fiscalizações, apreciou 3.937 processos de controle externo, proferidos 41.418 acórdãos e apreciados conclusivamente 123.878 atos de pessoal. O benefício financeiro das ações de controle efetivo apurado foi de R\$ 87.092.322.750,17 (oitenta e sete bilhões, noventa e dois milhões, trezentos e vinte e dois mil, setecentos e cinquenta reais e dezessete centavos).¹⁵⁰³

Rememore-se que a grande maioria dos casos analisados pela CGU e pelo TCU pode tem como destinatário o Ministério Público Federal para a promoção das responsabilidades no âmbito cível e criminal.

Mapear o fluxo de casos de corrupção na rede brasileira de *accountability* pode ser interessante para revelar a existência ou não de cooperação institucional. Pelo que já se apurou, existem experiências de boa coordenação institucional, falhas em alguns pontos e casos de total falta de coordenação. Situações em que as instituições de monitoramento compartilham informações com instituições investigativas e seus esforços conjuntos de investigação com acordos formais de cooperação a resultar em maiores taxas de punição, o que pode ser ilustrado com a bem sucedida operação Lava Jato. Isto porque até então e efetividade da rede de prestação de contas comparando o número de sanções administrativas com as sanções civis e criminais

¹⁵⁰² BRASIL. Controladoria-Geral da União. Visão geral de sanções e acordos de leniência vigentes. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes>>. Acesso em: 02.ago.2023.

¹⁵⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório Anual de Atividades do TCU 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/37/F5/2E/A1/EC0008102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2021.pdf>. Acesso em 02.ago.2023.

entre 1993, indicava que a *accountability* judicial era muito menos efetiva do que a *accountability* administrativa.¹⁵⁰⁴

Apesar da latente multiplicidade de *accountability* legal a atuar sobre as condutas de corrupção e da eficiência que um *accountability network* pode apresentar, isso pode ser barrado por uma das instituições legais de controle - o Poder Judiciário -, pois, nem sempre há obediência formal à regulação jurídica sobre as técnicas de monitoramento e investigação por parte de todos os órgãos de controle, por isso, não raro, os dados sigilosos são utilizados de modo a serem chumbados posteriormente pelo Poder Judiciário. Pode ser por isso que grande parte dos juízes rejeita ou vacila no momento de decidir sobre o intercâmbio de provas obtidos na atuação de diferentes áreas. É possível argumentar que as regras para produção de provas nas esferas civil e administrativa são diferentes das da esfera criminal, que sempre consideram com mais intensidade os direitos do réu.

Deve-se identificar qual seria o conceito de corrupção, valência a ser considerada pelas diversas instituições como objeto de fiscalização e controle¹⁵⁰⁵ e o modelo a ser adotado para que a atuação em rede possa gerar benefícios recíprocos, levando-se em conta o princípio da legalidade, com o intercâmbio de dados, informações e interação investigativa, quando for o caso, sem se descuidar do impacto da multiplicidade normativa sobre o próprio acusado. Importa que as instituições tenham em mente uma definição acerca do objeto sobre o qual incidirá a atuação institucional. Corresponde a uma verdadeira definição sobre o que seja corrupção.

As instituições podem estar levando em conta conceitos diferentes para conduzir suas ações. Interessante saber se o conceito é aquele legalizado que define o pagamento ou o recebimento de suborno por servidor público como corrupção ativa ou passiva, respectivamente ou se adota um conceito ampliado de corrupção envolvendo agentes públicos e agentes econômicos privados. Por exemplo, a lei de improbidade administrativa descreve condutas a serem sancionadas, optando por fórmulas abertas, tendo em vista a multiplicidade de ações humanas capazes a violar os princípios constitucionais da administração pública, gerar prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito. Já na seara administrativa, como não existe uma definição

¹⁵⁰⁴ Alencar; Gico Jr apud PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. *Institutional multiplicity and the fight against corruption: A research agenda for the brazilian accountability network*. Revista Direito GV. São Paulo, v. 16 N. 3, 2020, p. 8.

¹⁵⁰⁵ Há condutas a serem consideradas como corruptas se cotejadas com os conceitos sobre a corrupção elaborados pelos diversos autores, porém, cada segmento de *accountability* parece trabalhar com conceitos diversos.

fechada, mas sim atos infracionais a serem sancionados a atividade de controle pode se desenvolver de forma diversa das outras esferas de *accountability*.

Superada a conceituação sobre corrupção adotada em cada esfera de responsabilização a permear as atividades típicas desenvolvidas pelas instituições nas suas funções de monitoramento, investigação e punição, deve-se distinguir as diferentes regras que regem a multiplicidade institucional, impostas por estatutos (exógenos) ou criadas pelos aplicadores da lei (endógenas)¹⁵⁰⁶, acrescentando, ainda, o conjunto de normas a reger cada uma das instituições internamente. Outro fator é a multiplicidade na perspectiva dos investigados e/ou punidos, tanto os públicos quanto os privados, que têm de lidar com uma multiplicidade de instituições.¹⁵⁰⁷ Importante notar que não somente se enfatiza a interação entre as instituições, mas também como as múltiplas ordens normativas influenciam o comportamento dos atores, permitindo ou não que uma instituição e suas normas influenciem outras instituições.

O sistema brasileiro anticorrupção prevê a tripla responsabilização em que se pode aplicar sanções pertinentes aos diversos segmentos de maneira autônoma e independente: sanções criminais, cíveis e administrativas. São sanções impostas por parcelas independentes da burocracia, mesmo que todas elas sejam suscetíveis ao *judicial review*.

Portanto, o foco de atuação dos diversos órgãos de controle pode ser diferente, o que dificulta uma melhor *performance* e a efetividade operacional do sistema de multiplicidade institucional. No momento eleitoral, por exemplo, os órgãos de controle voltam-se ao combate da corrupção política, reprimindo as *fake news* e condutas antidemocráticas, prevenindo e impedindo o abuso de poder econômico e político e a assunção a cargos eletivos daqueles que se utilizam dessas posições de vantagem para ganhos partidários. Noutro exemplo, a prática de *lobby*, ainda

¹⁵⁰⁶ PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. *Institutional multiplicity and the fight against corruption: A research agenda for the 504razilian accountability network*. Revista Direito GV. São Paulo, v. 16 N. 3, 2020, p. 18. Segundo esses autores, existem pelo menos três maneiras pelas quais o conceito de multiplicidade institucional pode ser útil em análises granulares de redes de responsabilização. Em primeiro lugar, existem diferentes maneiras em que a interação entre diferentes ordens normativas pode ser estruturada: i) diferentes instituições aplicando as mesmas regras, procedimentos e sanções; ii) a mesma instituição aplicando regras, procedimentos e sanções diferentes; e iii) diferentes instituições que aplicam diferentes regras, procedimentos e sanções. O conceito de institucional multiplicidade nos permite mapear as formas complexas em que essas instituições e as ordens interagem e como os atores individuais navegam em suas diferenças e semelhanças.

¹⁵⁰⁷ Id. Ib.

ilegal no Brasil, quando o combate se dá a uma espécie de corrupção por dependência¹⁵⁰⁸, desvirtuando o Parlamento de seus propósitos constitucionais.

Para avaliar a eficácia desse sistema, em sede de pesquisa empírica, houve a seleção de seis categorias consideradas como corrupção na legislação que cuida do servidor público: abuso de posição, improbidade administrativa, danos ao erário, recebimento de vantagens, corrupção e advocacia administrativa.¹⁵⁰⁹ Afinal, há um rol de disposições legais que podem rotuladas como corrupção e o combate poderá se conduzir de acordo com a definição de corrupção adotada. A ideia foi a de detectar todos os casos identificados por comissões administrativas em um dado período, bem como os fundamentos jurídicos e comparar esses resultados com as punições impostas pelo sistema judicial, cível ou criminal, para as mesmas condutas.¹⁵¹⁰

Partindo-se de uma premissa de que as variadas ordens normativas que compõem o sistema brasileiro anticorrupção são largamente similares, sem diferença significativa de ordem material em padrões de prova e legislação aplicável (diversa daquela exposta linhas atrás) e que, apesar dos procedimentos se diferenciarem e apresentarem independência entre si, o devido processo legal é requisito de todos eles, as provas coletadas por um deles poderiam ser compartilhadas e utilizadas pelas demais instituições em relação aos mesmos fatos. Mas, quais são os mecanismos que permitem essas interações? Quais prevalecem? Quais as formas de interação entre as diversas instituições?

Machado e Pachcoal identificaram cinco formas de como a interação pode se dar entre duas ou mais instituições ou unidades do sistema de responsabilização por atos de corrupção: podem ignorar as ações e processos decisórios de outras instituições; atuar de modo independente e competir; atuar de modo independente, mas reconhecer interferência indireta; atuar de modo independente e coordenar as ações ou efetivamente trabalhar juntas.¹⁵¹¹

¹⁵⁰⁸ LESSIG, L. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It*. New York: Twelve, 2011, p. 15.

¹⁵⁰⁹ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a(in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 7, n. 1, p. 75-98, Jun. 2011, p.96. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/RnpB38hsSR9ZtR7zgbVNXXC/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 23 dez 2021.

¹⁵¹⁰ ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Op. cit., p. 90. “[...] a chance de ser efetivamente condenado criminalmente é de meros 3,17%, enquanto a chance de ser responsabilizado civilmente é novamente ainda menor, apenas 1,59%”.

¹⁵¹¹ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. (in) *Novos Estudos*. N° 04. Março 2016, p. 29. Disponível em: <file:///C:/Users/55679/Downloads/Monitorar_investigiar_responsabilizar_san.pdf>. Acesso em: 20.09.2021.

Ainda se apresenta uma grande dificuldade de um trabalho conjunto. Quando isso se opera por meio de um trabalho efetivamente cooperativo e coordenado, os resultados podem ser mais efetivos.

No campo jurídico há forte resistência em se coordenar estratégias de responsabilização pelo cometimento de atos de corrupção por inúmeros motivos. A começar pela falta de confiança em pessoas que não possuem conhecimentos técnicos acerca do trabalho desenvolvido pelas diversas instituições, fazendo com que, com base na chamada compartimentação de dados e informações, não sejam compartilhadas. Até mesmo porque as experiências de anulação de processos e julgamentos derivadas de operações realizadas em conjunto com várias unidades e instituições desencorajam a atuação multi-institucional.

Entretanto, no âmbito da investigação, por exemplo, quando as instituições efetivamente resolvem trabalhar em uníssono, otimiza-se mutuamente o trabalho desenvolvido. Um trabalho próximo entre a polícia judiciária e o Ministério Público é especialmente salutar e útil para evitar que as provas coletadas pela polícia sejam invalidadas ou consideradas insuficientes pelos tribunais, afinal quem efetivamente atua perante os tribunais é o órgão do Ministério Público, assim, quanto mais conhecimento, intercâmbio e proximidade na coleta de elementos probatórios realizada pela polícia, maior a probabilidade de provas lícitas e idôneas, fundamentando e enriquecendo-se a argumentação em juízo. Ademais, permite o compartilhamento de expertise e complementação de informações, antes restritas a esses órgãos.¹⁵¹²

No campo das investigações por improbidade administrativa ou dos crimes licitatórios, a expertise do corpo técnico dos Tribunais de Contas e das Controladorias internas, no que se refere a auditorias contábeis e de direito financeiro podem facilitar, e muito, o trabalho da própria polícia judiciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário, operadores jurídicos que teriam muita dificuldade para auditar a vasta documentação comumente a ser periciada. As Controladorias devem reconhecer que os seus relatórios de monitoramento e de investigação podem vir e ser utilizados em processos judiciais criminais ou de improbidade administrativa, por isso, devem se atentar para a coleta e produção de provas que, posteriormente, sejam admissíveis perante os tribunais. Para isso, podem também ter o acompanhamento do principal legitimado para a propositura de ações judiciais: O Ministério Público.

¹⁵¹² MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Op. cit., p. 32.

Há rígidas fronteiras que ainda separam, tanto operacionalmente quanto cognitivamente as diferentes áreas de controle, aqui compreendido o monitoramento, investigação e punição. Não raro, há grande dificuldade no compartilhamento de informações.

O artigo 13, da Lei 12.850/2013 permite que o Ministério Público tenha acesso, independentemente de autorização judicial, a dados de investigados (qualificação pessoal, filiação, endereço), mantidos pela Justiça eleitoral, empresas telefônicas, provedores de internet, administradores de cartão de crédito e instituições financeiras, prescindindo de ordem judicial. Isso porque o simples acesso de dados não importa em quebra de sigilo, seja de ordem fiscal, seja bancária. Ainda mais quando a investigação envolver movimentação de verbas públicas. O Supremo Tribunal Federal, desde 1995, já pacificou o entendimento de que não cabe à instituição financeira negar ao Ministério Público informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público. O princípio da publicidade prevalece.¹⁵¹³

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal foi novamente provocado via recurso em Habeas Corpus, em que o recorrente pretendia o trancamento da ação penal, lastreada em provas ilícitas, pois o Ministério Público requisitado dados de movimentação financeira de uma Prefeitura Municipal e, dentre esses dados havia nomes de indivíduos que mantinham relações financeiras com o município. O Supremo Tribunal Federal manteve a ação penal. Invocando a sua própria jurisprudência, acerca de publicidade que deve envolver os recursos do erário, ponderou ser possível ao Ministério Público requisitar dados bancários do Município e utilizá-los em sua investigação, até porque, no caso concreto, não teria avançado na requisição de dados bancários de particulares, limitando-se ao que integrava a movimentação financeira do ente municipal.¹⁵¹⁴

¹⁵¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.729-4/DF, Tribunal Pleno. Relator Min. Marco Aurélio, redator p/ o acórdão Min. Néri da Silveira. 05.10.1995. No caso decidiu-se que a ordem jurídica confere explicitamente poderes de investigação ao Ministério Público, art.129, incisos VI e VIII, da Constituição Federal e art. 8º, incisos II e IV, e § 2º da Lei Complementar n. 75/1993. “Não cabe ao Banco do Brasil negar, ao Ministério Público, informações sobre nomes de beneficiários de empréstimos concedidos pela instituição, com recursos subsidiados pelo erário federal, sob invocação do sigilo bancário, em se tratando de requisição de informações e documentos para instruir procedimento administrativo instaurado em defesa do patrimônio público”.

¹⁵¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 133118, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 26/09/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018.

A jurisprudência dos tribunais superiores do Brasil já vinha validando o acesso de dados bancários e fiscais pelo Ministério Público para fins de persecução penal¹⁵¹⁵, até que foi fixada a tese de que

Declarada a licitude dos dados obtidos pela Receita Federal, sem autorização judicial, mediante as informações repassadas pelas instituições financeiras, conforme a tese fixada no RE 601.314 (Tema 225 de repercussão geral, Pleno, DJe 16.09.2016), haveria que se reconhecer que tais provas poderiam ser utilizadas tanto para a constituição do crédito tributário como para comprovação de eventual responsabilidade criminal.¹⁵¹⁶

Tal tese foi, ainda, afetada ao Plenário do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário 1.055.941/SP (Tema 990), a fim de se dirimir a controvérsia, tendo-se fixado: “a possibilidade de compartilhamento com o Ministério Público, para fins penais, dos dados bancários e fiscais do contribuinte, obtidos pela Receita Federal no legítimo exercício de seu dever de fiscalizar, sem autorização prévia do Poder Judiciário”.¹⁵¹⁷ Observa-se que, neste caso, o poder judiciário agiu em conformidade com os postulados da publicidade e transparência, por conseguinte, prevaleceu o implícito direito constitucional anticorrupção, mesmo que não conste expressamente das decisões.

Mesmo, dirimida toda a controvérsia, não é raro que as instituições de controle sejam renitentes em não compartilhar dados e informações com o Ministério Público, o que laboraria em benefício da celeridade e agilidade nos procedimentos investigatórios, diminuindo a possibilidade de ocorrência da prescrição, abreviando a atividade de persecução penal *extra*

¹⁵¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal; Recurso Extraordinário nº 1041285 AgR-AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/10/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-258 DIVULG 13-11-2017 PUBLIC 14-11-2017), destaque-se “2. Da mesma forma, esta Corte entende ser possível a utilização de dados obtidos pela Secretaria da Receita Federal para fins de instrução penal. Precedentes”. No mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RHC 106.645/CE, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 11/06/2019, DJe 18/06/2019).

¹⁵¹⁶ STF, AgRg 1.039.042/SP e STF, AgRg no RE 1.108.725/SP.

¹⁵¹⁷ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5213056&numeroProcesso=1055941&classeProcesso=RE&numeroTema=990>>. Acesso em: 18.01.2022. A tese ficou assim emendada: "1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios.", vencido o Ministro Marco Aurélio, que não referendava a tese. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 04.12.2019."

judicio. Quando da negativa de compartilhamento de dados, o Ministério Público é impelido a pleitear em juízo aquilo que já foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

Na área de procedimentos, observa-se maior facilidade de trabalho conjunto entre instituições que operam em áreas afins, como é o caso das Controladorias e Tribunais de Contas. Mas, há grande dificuldade, por exemplo, no que diz com as informações sigilosas a serem disponibilizadas pelo COAF, havendo grande resistência e alguns equívocos por parte do Poder Judiciário em relação ao tratamento desses dados de movimentação financeira.¹⁵¹⁸ Decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, paralisou todas as investigações que utilizaram dados do Controle de Atividades Financeiras e da Receita Federal, atendendo a um pedido do Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) que contestou o compartilhamento de informações financeiras sem autorização judicial. Na prática, atingiu em cheio processos relacionados à lavagem de dinheiro por organizações criminosas como o PCC (Primeiro comando da Capital). Isso porque o Ministério Público utiliza esses dados com a finalidade de monitorar e asfixiar recursos usados pelo crime organizado a partir de alertas comunicados pelo COAF e Receita Federal, pois, a partir desses dados iniciais de movimentações e saques suspeitos, os membros do Ministério Público pedem as quebras de sigilo bancário de integrantes dessas quadrilhas. Mas, não somente isso. Há possibilidade de persecução envolvendo também a criminalidade institucionalizada no Poder Público, em uma estratégia conjunta entre as instituições com o fito de secar a fonte dessas organizações.

A suspensão dos processos travou aproximadamente setecentos processos durante meses. Entretanto, em 28 de novembro de 2019, o plenário do Supremo Tribunal Federal formou maioria, decidindo no sentido de que a Receita Federal e o COAF possam repassar ao Ministério Público, sem autorização judicial, informações sobre transações suspeitas ligadas a investigações criminais.¹⁵¹⁹ Em prevalecendo o entendimento do Ministro Dias Toffoli, o Brasil estaria na

¹⁵¹⁸ A Lei n.º 13.974, de 7 de janeiro de 2020, reestruturou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, criado pela Lei 9.613, de 3 de março de 1988, vinculando-o ao Banco Central do Brasil, rebatizando-o como UIF – Unidade de Inteligência Financeira. No dia 22 de maio de 2019, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou a transferência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF – do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o Ministério da Economia. O caso do Supremo e a mudança de ministérios (ISTOÉ Dinheiro. Câmara tira do COAF de Moro, mas aprova a redução de ministérios. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/camara-aprova-mudanca-do-coaf-do-ministerio-da-justica-para-o-da-economia/>>. Acesso em: 20 set 2021).

¹⁵¹⁹ STF conclui julgamento sobre compartilhamento de dados do COAF e da Receita com o MP: tribunal decidiu que informações sigilosas podem ser enviadas sem aval da justiça e fixou regras para o repasse. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/ao-vivo/supremo-decide-sobre-compartilhamento-de-dados-do-antigo-coaf-e-da-receita-sem-autorizacao-judicial.ghtml>>. Acesso em: 20.09.2021.

contramão do mundo. Contudo, houve o estabelecimento de regras para o compartilhamento sem autorização judicial de dados sigilosos. Neste sentido, pode-se considerar que o STF foi ativista, interferindo em função típica do Parlamento ao estabelecer regras.

Ainda há de se percorrer um longo caminho até que se superem essas dificuldades. Um bom início seria a elaboração e aprovação de legislação que superasse essas barreiras e permitisse maior intercâmbio de dados, informações, investigações conjuntas, tudo de forma continuada e não somente em períodos excepcionais e de forma transitória, já que o sistema não pode se fundamentar apenas em relacionamentos de confiança, informal, portanto, lembrando-se que há alta rotatividade dos operadores desse sistema. Outro obstáculo a ser superado é o cultural, pois, pode-se correr o risco de que, mesmo havendo legislação de regência, com formalização, em tese, desse sistema, os operadores não se utilizarem dessas fontes de relacionamento e canais criados legalmente.

Uma das formas de interação que se vislumbra é a que se pode operar via mecanismos de coordenação. A coordenação pode ser considerada “tanto um processo pelo qual as decisões são tomadas conjuntamente quanto um resultado desse processo”.¹⁵²⁰

Podem existir diferentes níveis e mecanismos de coordenação.

5.2.4.3 Instituições e mecanismos de coordenação e criação de políticas públicas anticorrupção

Algumas instituições podem ser criadas para essa finalidade ou arranjos que tendem a resistir ou se opor fortemente a qualquer tipo de articulação ou na interação entre ações civis públicas e ações penais sobre os mesmos fatos.¹⁵²¹ Por vezes, há dificuldade de coordenação e interação até mesmo no âmbito interno das instituições, como em casos em que há disputa interna e competitividade entre os órgãos de execução do Ministério Público e unidades de combate ao crime organizado (Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado - GAECO).

Uma instituição criada exatamente para uma tentativa de coordenação entre as instituições no Brasil é a ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem

¹⁵²⁰ PETERS apud MACHADO e PASCHOAL, 2016, p. 28.

¹⁵²¹ *Ib.*, p. 29.

de Dinheiro, criada em 2003. É a principal rede de articulação de multiplicidade institucional, agregando uma diversidade de órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal, estadual e municipal e os Ministérios Públicos para a formulação de políticas públicas e soluções voltadas ao combate à corrupção.

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública atua como Secretaria-Executiva da ENCCLA.¹⁵²² Seu trabalho se desenvolve por meio das chamadas Ações, elaboradas e pactuadas pelos membros.¹⁵²³ Dentre um diversidade de ações já empreendidas desde o ano de 2004, destaque-se a ação 01/2021 que visa a criar mecanismos para o compartilhamento direto e contínuo de bancos de dados em ambiente seguro, entre os atores estatais responsáveis pela prevenção, detecção e repressão à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo apresentada na XVIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.¹⁵²⁴

O Plano Anticorrupção 2020-2025 elaborado pelo Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, composto pelos Ministros da Controladoria-Geral da União, Justiça e Segurança Pública, Economia, Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Advogado-Geral da União e Presidente do Banco Central do Brasil, em dezembro de 2020, estabeleceu Plano de Ação, 76 (setenta e seis) ações a serem implementadas pela CGU, 22 (vinte e duas) ações pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, 06 (seis) pela Polícia Federal, 02 (dois) pelo CADE, 12 (doze) pelo Ministério da Economia, 13 (treze) pela Receita Federal, 10 (dez) pela AGU e 01 (uma) pelo Banco Central do Brasil. Atentando-se que a articulação interinstitucional é um dos temas identificados na atuação anticorrupção do Comitê, no sentido de “[...] promover o relacionamento entre os órgãos e entidades da Administração Pública,

¹⁵²² ENCCLA. Quem somos. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>>. Acesso em: 20.09.2021.

¹⁵²³ Hoje participam quase oitenta instituições de controle dos diversos segmentos, contando com u gabinete de gestão integrada - GGI, composto por um grupo de órgãos e entidades que formam dois grupos: corrupção e lavagem de dinheiro, com objetivo de propor ações a serem debatidas na plenária: DRCI, ABIN, AGU, Banco Central do Brasil, CVN, CADE, CJF, CNJ, CNMP, COAF, CGU, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Economia, Ministério do Trabalho e Previdência, MPF, PF, PGFN, PREVIC, Receita Federal, SUSEP, Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>>. Acesso em: 20.09.2021.

¹⁵²⁴ BRASIL. ENCCLA. Ações de 2021. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 20.09.2021.

mediante a formação e o aprimoramento de fluxos para atuação coordenada e troca de informações relevantes”.¹⁵²⁵ A ENCCLA está incluído como subtema desse item.

Importante mencionar a Rede de Controle da Gestão Pública, centro decisório inter organizacional de atuação nacional que busca aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. O lançamento ocorreu em 2009, agregando várias instituições de relevo que atuam na área de fiscalização e controle. A rede não está organizada em forma de hierarquia ou unidade de comando, considerando as peculiaridades dos 26 (vinte e seis) Estados brasileiros mais o Distrito Federal. Segue-se a lógica da cooperação e do uso e adaptação de experiências bem-sucedidas, com uma agenda de atividades plural e versátil. Em grupos de trabalho trata-se de assuntos relacionados a obras, controle social, transparência, controle interno, alimentação, transporte escolar, saúde, inteligência e combate à corrupção, em uma constante troca de informações e experiências entre os participantes.

A rede de controle em Mato Grosso do Sul¹⁵²⁶, a partir da celebração do Protocolo de Intenções em 25.03.2009, adotou uma estratégia de ampliar e aprimorar, de modo expresse e efetivo, a articulação de parcerias entre os órgãos e instituições públicas, nas diversas esferas da Administração, mediante a formação de rede em âmbito estadual, interagindo com a rede formada pelos signatários do acordo estadual com a Rede de Controle da Gestão. Pública.¹⁵²⁷

A rede nos Estados também pode se organizar em Fóruns Permanentes de Combate à Corrupção (FOCCO). O Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro de São Paulo, filiado à Rede de Controle da Gestão Pública é um dos que congregam o maior número de instituições, composto atualmente por 34 instituições das três esferas do poder. Reúnem-se periodicamente para estabelecer ações prioritárias e desenvolvê-las em grupos de trabalho. O

¹⁵²⁵ BRASIL. Comitê Interministerial de combate à corrupção. Plano anticorrupção: Diagnóstico e ações do governo federal, p. 10. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorrupcao/plano-anticorrupcao.pdf>>. Acesso em: 21.09.2021.

¹⁵²⁶ Formada pelas seguintes instituições: Advocacia Geral da União (AGU); Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON); Banco Central do Brasil (BACEN); Câmara dos Deputados (CD); Conselho da Justiça Federal (CFJ); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Justiça (MJ); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério Público Federal (MPF); Senado Federal (SF); Tribunal de Contas da União (TCU); Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

¹⁵²⁷ MATO GROSSO DO SUL. Rede de Controle da Gestão Pública: Mato Grosso do Sul. Conheça a rede. Disponível em: <<http://www.rededecontrolems.org.br/sobre-a-rede>>. Acesso em: 21.09.2021.

Ministério Público de São Paulo foi eleito em 2020 para assumir a Secretaria Executiva do FOCCO-SP em 2021.¹⁵²⁸

Há os Movimentos Articulados de Combate à Corrupção (MARCCO), espécies de ENCCLAS estaduais, movimentos integrados pelas mais diversas entidades e instituições públicas e privadas, a exemplo do MARCCO/RN reúne mais de 20 instituições¹⁵²⁹ também filiados à Rede de Controle.

Entre as ações mais importantes está o programa nacional de prevenção à corrupção em 20.05.2021, quando foi lançado o aplicativo e-Prevenção a ser executado pela Rede de Controle nos Estados e no DF. O programa tem como diretrizes: fortalecer as estruturas de prevenção à corrupção das organizações públicas; induzir a melhoria do perfil dos gestores públicos e manter sob controle a corrupção no país. O público-alvo são os gestores e demais colaboradores de mais de 18 mil organizações públicas. É uma proposta inovadora da ENCCLA com a coordenação e execução das Redes de Controle dos Estados. Na plataforma de autosserviço on-line o gestor poderá avaliar a sua instituição, descobrindo previamente os pontos mais vulneráveis e suscetíveis de falhas. Após esse diagnóstico, terá acesso a um plano de ação específico que apresentará sugestões e propostas adequadas e necessárias à sua entidade.¹⁵³⁰

São iniciativas oriundas das próprias instituições de controle com potencial de desenvolvimento de várias ações dirigidas a ampliar a diversidade de monitoramento e fiscalização, investigação, processamento e punição de agentes corruptos, com ênfase no controle preventivo, sem embargo do fortalecimento do controle social e intercâmbio e capacitação de recursos humanos e tecnológicos.

Não somente no Brasil podem ser catalogadas iniciativas para o controle a ser realizado pela multiplicidade institucional. Em Portugal, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção/2020-2024, ao definir as prioridades, estabeleceu como uma de suas prioridades a de

¹⁵²⁸ BRASIL. Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro de São Paulo (FOCCOSP). Apresentação. Disponível em: <<https://www.foccosp.org/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 21.09.2021.

¹⁵²⁹ RIO GRANDE DO NORTE. MARCCO/RN (O Movimento Articulado de Combate à Corrupção). Disponível em: <<https://www.facebook.com/rnmarcco>>. Acesso em: 21.09.2021.

¹⁵³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU e parceiros lançam Programa Nacional de prevenção à corrupção. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-parceiros-lancam-o-programa-nacional-de-prevencao-a-corrupcao.htm>>. Acesso em: 21.09.2021.

reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas.¹⁵³¹ O documento foi fruto de um grupo de trabalho criado, na dependência direta da Ministra da Justiça, donde surgiu a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreendesse momentos de prevenção, detecção e repressão ao fenómeno. O grupo de trabalho foi constituído por uma equipe multi-institucional.¹⁵³² Entendeu que “o êxito das políticas anticorrupção, depende em grande medida, de uma articulação frutuosa entre um conjunto de instituições públicas e entre estas e as privadas”.¹⁵³³

5.2.4.4 Mecanismos de coordenação para atuação concertada

Em uma interação entre diversas instituições (MPF, TCU, Tribunais, CGU, DPF, MPE), por óbvio que o combate à corrupção seria umas das suas finalidades. Há de se considerar que as instituições são regidas por princípios diferenciados entre si. A CGU ou a Polícia Federal são guiados pelo princípio da hierarquia, enquanto o Ministério Público e os Tribunais são guiados pelo princípio da autonomia. Alguns membros do Ministério Público, Federal ou Estadual, chegam a instaurar procedimentos acerca do mesmo objeto sem o conhecimento de seus pares o

¹⁵³¹ A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024, que resultou da reflexão do grupo de trabalho constituído para o efeito, identifica 7 prioridades para reduzir o fenómeno da corrupção em Portugal: 1. Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; 2. prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público; 3. comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção; 4. reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; 5. garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; 6. produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; e 7. Cooperar no plano internacional no combate à corrupção. (Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-nacional-de-combate-a-corrupcao-2020-2024>>. Acesso em: 21.09.2021).

¹⁵³² PORTUGAL. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção/2020-2024. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAzNDxMQAAAnRDZFAUAAAA%3d>>. Acesso em: 21.09.2021, p. 07. Tal grupo de trabalho, dirigido por uma académica e integrando magistrados, investigadores da Polícia Judiciária, representantes do Conselho de Prevenção da Corrupção, o Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça, técnicos do Ministério da Justiça (do Gabinete Ministerial e da Direção-Geral de Política de Justiça) foi criado por despacho conjunto dos ministros da Justiça e das Finanças, de 21 de fevereiro de 2020, tendo apresentado o resultado da sua atividade em 17 de julho de 2020. No processo de elaboração da estratégia, foram ouvidos representantes da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Notários, da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, da Associação Transparência e Integridade, do Fórum Penal e do Observatório de Economia e Gestão da Fraude.

¹⁵³³ *Ib.*, p. 48.

que representa desperdício de trabalho, tempo e custo. São situações em que resta clara a falta de Planejamento Estratégico institucional e ausência de coordenação entre as demais instituições que podem estar atuando em conjunto em um ou outro dos casos, sem qualquer comunicação entre si.

As principais formas de coordenação identificadas por Machado e Paschoal¹⁵³⁴ em pesquisa: i. padronização de procedimentos, identificando quais as instituições e suas necessidades e interesses, possibilitando que relatórios e informações sejam remetidos em tempo hábil; ii. compartilhamento de informações e banco de dados, com a própria instituição e com instituições diferentes, exemplo disso é o projeto Monitora do MPF, que permite a inserção de informações sobre investigações em curso que podem ser consultadas por outros procuradores e outras instituições; iii. criação de grupos especializados, que permite a interação entre membros do Ministério Público entre si e a resolução de controvérsias, enunciando a interpretação mais coerente e uniforme a ser empregada nos vários casos de corrupção enfrentados como, por exemplo, a Quinta Câmara de Coordenação e Revisão do MPF; iv. *feedback* sobre o trabalho de outras instituições, havendo maior troca de informações e relatórios entre as instituições sobre o material enviado; v. forças-tarefa e operações conjuntas, há situações em que as forças-tarefa podem ser permanentes ou pelo menos manter-se uma atuação muito próxima o que é salutar para o melhor aproveitamento do material probatório colhido, evitando-se a anulação de processos e investigações; vi. discussões coletivas para articulação estratégica, podem ser dar em Fóruns de gestão estratégicas, redes de controle de gestão pública que interajam entre si, ENCCLA, FOCCOS, MARCCOS, já mencionados; vii. planejamento conjunto de ações e operações, há experiências nesse sentido na AGU em que a unidade de consultoria e a de persecução trabalham juntas, haja vista o estudo de caso já apresentado relacionado à operação *Owari*, onde se pôde testemunhar um exemplo de atuação multi-institucional eficiente, mas que não atingiu eficácia por questões jurídico-judiciais; viii. unidade central de operações, nas hierarquizadas dispõem de unidades como essas, bem como algumas corregedorias do CNJ e CNMP. Claro que existem muitos obstáculos como se mencionou linhas atrás.

O que se pode concluir é que já existem proposições interessantes para o desenvolvimento da chamada multiplicidade institucional relacionada ao controle da corrupção e

¹⁵³⁴ MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. (in) *Novos Estudos*. N° 04. Março 2016, p. 30-33. Disponível em: <file:///C:/Users/55679/Downloads/Monitorar_investigar_responsabilizar_san.pdf>. Acesso em: 20.09.2021.

má governança. Existem obstáculos gerados pela falta de engajamento, desconfiança entre atores e instituições, bem como ausência de legislação regulamentadora dessa atuação articulada. Entretanto, em tese, é possível o compartilhamento de documentos e informações, inclusive, sem necessidade de autorização judicial, mesmo que essa seja conveniente. Vislumbra-se que a presença de várias instituições atuando em várias frentes contra o inimigo comum - a corrupção - amplia a caixa de ferramentas e mecanismos para o seu tratamento preventivo e repressivo, criando soluções, facilitando mudanças e inspirando propostas de reformas institucionais e legislativas. Proposições de articulação entre as instituições já existe, o aprofundamento prático e teórico poderá frutificar e enriquecer cognitivamente visando à construção de uma agenda multi-institucional de combate à corrupção.

A atuação multi-institucional deve ser continuada, entretanto, em algumas situações afigura-se, não só conveniente como necessária a formação de forças-tarefa e a cooperação de órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, pois há um propósito comum para a existência das instituições em decorrência da Constituição. Aliás, a Lei 12.850/2013, estabelece expressamente no artigo 3º, inciso VIII.¹⁵³⁵, que para a obtenção de prova existe permissão de cooperação multi-institucional, o que previne as alegações de nulidade nessas operações de combate à corrupção. O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a cooperação entre a Polícia Federal e o Ministério Público Estadual não gera nulidade¹⁵³⁶, bem como que é legítima a formação e forças-tarefa para atuação contra o crime organizado¹⁵³⁷, sendo certo que essas impessoalizam o trabalho de persecução, já que vários agentes públicos subscrevem os pedidos e as manifestações.¹⁵³⁸

O Estado, tendo em vista sua tessitura constitucional, em vários níveis e por intermédio de diferentes instituições anticorrupção deve universalizar o combate preventivo e repressivo à corrupção, cabendo ao Ministério Público fiscalizar e cobrar implementação de políticas anticorrupção já existentes. Numa feição resolutiva, deve servir como articulador de novas

¹⁵³⁵ Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova: VIII - cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.

¹⁵³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no RHC n° 85670/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 25.06.2019.

¹⁵³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n° 195797/PR, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 22.05.2012.

¹⁵³⁸ RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. Combate à corrupção nos municípios brasileiros. Leme-SP: Mizuno, 2021, p. 255.

políticas públicas, um mediador imparcial, não como tutor da sociedade, mas como instituição parceira que atua em cooperação e interação com os poderes estatais e, até mesmo, no âmbito transnacional.

5.2.4.5 Atuação em rede interna corporis

O Ministério Público, instituição imparcial sem ser neutra, portanto, assumiu o papel de instituição de garantia de direitos fundamentais e da própria ordem jurídica, bem como da proteção dos direitos fundamentais. Tem construído o seu trajeto nesse sentido, seguindo o roteiro estabelecido na cláusula anticorrupção institucional que o criou no formato atual.

Ao contrário do que se apregoa, quando atua no combate à corrupção, aumenta a eficiência econômica, pois uma economia com baixa corrupção favorece o bem comum. Nessa toada, continuará dando os passos necessários para que a sociedade mantenha a corrupção sob controle, dentro de suas atribuições constitucionais: defesa do patrimônio público e social, meio ambiente e urbanismo, educação, saúde, segurança, infância e juventude, consumidor, desmantelando carteis, idoso, pessoa com deficiência, no mercado de capitais, enfim, em todos os segmentos aos quais se estendem suas funções constitucionais.

O arcabouço constitucional lhe conferiu presença na quase totalidade dos segmentos de controle da República. Sobre todas elas incide o espectro do princípio anticorrupção. O Ministério Público se especializou. Em todas essas áreas atuam Promotorias de Justiça ou Procuradorias da República com atribuições específicas, por isso, mais qualificadas ao controle da corrupção em suas áreas de atuação, pois, exercem a fiscalização e controle de políticas públicas muito mais próxima a todos esses segmentos. Como se pode constatar, a partir dos casos estudados e outros mencionados no corpo desse trabalho, a corrupção ocorre nas licitações ou suas dispensas, bem como nos contratos celebrados pela administração pública em áreas específicas em que as Promotorias ou Procuradorias especializadas podem exercer um melhor controle.

No caso da operação *Uragano*, por exemplo, foram observados atos de corrupção no bojo da execução de variadas políticas públicas que já eram investigadas pelas Promotorias de Justiça específicas, porém, só foi possível a apuração efetiva de ilegalidades quando se inicia o trabalho em conjunto a partir do que revelou o colaborador. A título exemplificativo, as licitações

e contratos referentes ao transporte escolar: eram de atribuição da PJ da Infância e Juventude; transporte público, pavimentação asfáltica, coleta de lixo, limpeza urbana e alteração inconstitucional de lei ambiental municipal: PJ de meio ambiente e urbanismo; convênios e pactuações na área da saúde: PJ da cidadania; ‘mensalinho’ e corrupção no âmbito do poder legislativo: PJ do patrimônio público e social.

Considerando o sistema de múltipla responsabilização (administrativa, cível e criminal) e a falta de comunicabilidade entre os órgãos de execução nesse caso noticiado, avulta a possibilidade de formação de convencimentos dissonantes e prejudiciais entre si. Repita-se, o trabalho conjunto foi possível somente após um evento excepcional: o surgimento do colaborador.

Entretanto, cuida-se de questão estrutural de poder, em um primeiro momento, se revolvida de forma consensual e integrada entre os próprios membros das promotorias de justiça, justamente à luz do princípio da unidade.¹⁵³⁹

Em uma interpretação conservadora e distorcida dos princípios institucionais do Ministério Público – unidade, independência funcional e indivisibilidade – a independência funcional se sobreporia aos demais, no que diz com a convicção de cada membro de órgão de execução quanto à ocorrência ou não de ato de corrupção e, uma vez formada, pouco importaria a opinião de seu par atuante em outras searas de atribuições, mesmo que conexas, estando seu convencimento imune a qualquer influência externa.

Nesse caso, um dos membros poderá se convencer de que não existem quaisquer elementos para dar seguimento a uma atuação resolutiva ou repressiva na seara cível ou responsabilização por improbidade administrativa, arquivando o procedimento, enquanto outro poderá dar sequência à responsabilização na seara criminal. Estará formado um dissídio de aferição interpretativa entre dois ou mais membros ministeriais acerca de um mesmo fato ou vários fatos conexos ou continentes, colocando em xeque a atuação eficiente da instituição. De toda sorte, haverá a possibilidade de recurso ao órgão de revisão ministerial que, entendendo não ser o caso de arquivamento fará retornar o inquérito civil para que seja apreciado por outro membro do Ministério Público, cuja atuação esteja pré-definida nas regras de substituição automática. Entretanto, não é comum que isso ocorra. Nessa situação, em termos pragmáticos, há

¹⁵³⁹ WANIS, Rodrigo Otávio Mazzeiro, Op. Cit. p. 140.

de se pugnar por uma mudança brusca de ideologia e estruturação tendente a regulamentar uma atuação concertada, em prol do princípio anticorrupção.

No caso brasileiro, havendo o arquivamento por ausência de autoria ou de materialidade do crime de corrupção, uma vez formada a coisa julgada material sobre os mesmos fatos, fulminasse o exercício de qualquer pretensão sancionatória com base na lei de improbidade administrativa.¹⁵⁴⁰

Uma das soluções, já intentadas por alguns Ministérios Públicos dos estados da Federação, com fundamento na Recomendação n° 57/2017, do CNMP seria a unificação de atribuições, cível e criminal, concentradas em uma única promotoria ou procuradoria de patrimônio público.¹⁵⁴¹ Assim, quando do exercício das demais atribuições constitucionais, as ilegalidades confluem para uma só Promotoria de Justiça: patrimônio público e social. O membro titular dessa promotoria ou procuradoria se torna o promotor natural e terá então a atribuição para as atividades persecutórias nas áreas cível e criminal relacionados aos fatos noticiados pelas demais.

Se por um lado é salutar que isso ocorra em benefício do princípio da unidade e da uniformidade de entendimento, por outro, pode gerar acúmulo considerável de trabalho em um só órgão de execução, necessitando de maior aparato de recursos humanos e de órgãos técnicos de assessoramento. Noutra vértice, pode contrariar o entendimento de membros das demais promotorias ou procuradorias especializadas que reúnem maior acervo técnico de conhecimento acerca dessas matérias específicas e que ficariam alijados da participação nas atividades investigativas e prováveis soluções com repercussão em sua atribuição específica.

Outra solução seria possibilitar a atuação integrada entre os órgãos de execução, com alteração ou não das normas internas da instituição. A atuação conjunta de membros do Ministério

¹⁵⁴⁰ WANIS, Rodrigo Otávio Mazzeiro, Op. Cit. p. 141. Neste sentido: artigo 21, § 4º, da Lei 8429/92, alterada pela lei n° 14230/2021: A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

¹⁵⁴¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n° 57, de 5 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. Acesso em 29.12.2021. Art. 10. É fundamental que as unidades do Ministério Público brasileiro adotem medidas e desenvolvam sistemas visando fortalecer o diálogo, a interação e a integração entre os membros do Ministério Público que atuam nas diversas instâncias jurisdicionais [...] § 4º É importante a adoção de medidas para a aproximação entre as áreas cível, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo da proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando, para tanto, que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas. Assim já ocorre no âmbito do Ministério Público do estado de Mato Grosso do Sul.

Público pode se dar tanto no campo extrajudicial quanto no judicial, nas modalidades: interação, colaboração, atuação coordenada em sede de atuações paralelas e auxílio ao promotor natural, podendo ocorrer entre membros do Ministério Público de mesmo grau ou de graus diversos e dentro do mesmo órgão ou em ramos diversos¹⁵⁴², atuação que pode se dar extrajudicialmente ou judicialmente.

Dessa forma, o órgão de execução que se deparasse com fatos ensejadores de responsabilização por improbidade administrativa ou crimes de corrupção poderia integrar sua atividade de persecução e resolução de conflitos com as da promotoria do patrimônio público e social. Por exemplo, a promotoria ou procuradoria de defesa do meio ambiente, uma vez constatando que determinado empreendedor alcançou licenciamento ambiental com pagamento de suborno ou que policiais ambientais cobraram propina para não autuar determinado produtor rural, poderia realizar trabalho conjunto com a promotoria do patrimônio público, bastando a comunicação interna e o compartilhamento de informações e documentos, em respeito à economicidade, efetividade e unidade de atuação, com base no princípio anticorrupção.

Não raro, mesmo entre as Promotorias ou Procuradorias de tutela ao patrimônio público e combate à corrupção de um mesmo estado federativo ou região, inexistente uma atuação concertada e conjunta, seja por impossibilidade, desconhecimento quanto às atividades congêneres ou falta de interesse. A coordenação e condensação de informações e dados que podem interessar aos diversos órgãos de execução que investiguem fatos semelhantes, por vezes, envolvendo os mesmos autores, é extremamente salutar para a otimização dos trabalhos. Em tais situações é possível servir-se de determinada investigação em benefício de várias outras, servindo aos membros do Ministério Público de outras Comarcas ou Regiões, acionando-se, igualmente tanto os demais órgãos auxiliares do Ministério Público quanto as instituições de controle da corrupção. Exemplo disso foi o projeto *Ilíada*¹⁵⁴³ executado no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul que previa a interlocução entre as Promotorias de Justiça de Tutela do Patrimônio Público para uma atuação conjunta e coordenada por um órgão central - Núcleo do Patrimônio Público -, possibilitando a troca de dados, estabelecimento de estratégias e

¹⁵⁴² OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. FARIAS, Cristiano Chaves de Farias; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: *Temas atuais do Ministério Público*. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 473-474.

¹⁵⁴³ Poema de Homero em que há compilação de acontecimentos, fatos e narrativas, misturando realidade e mitos, co, diversos personagens, conflitos, desfechos.

coordenação das atividades de execução, propiciando efetividade à finalidade investigativa ou processual.¹⁵⁴⁴

A atuação no modelo de força-tarefa é outro importante mecanismo de combate à corrupção, o que pode superar tanto o problema de falta de recursos humanos quanto de disfuncionalidade de atuação. Nesse sentido, já existe experiência exitosa na criação de vários grupos de atuação no combate à corrupção em vários Ministérios Públicos: Força-Tarefa e Grupo de Trabalho do Ministério Público Federal na operação Lava Jato; a 5.^a Câmara de Coordenação e Revisão, com atuação de atuação nos feitos cíveis e criminais (Resolução CSMPF n° 20, de fevereiro de 1996, alterada pela Resolução CSMPF n° 148, de abril de 2014), Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público (GEPP), do MPMG, com atuação preventiva e repressiva e atribuição cível e criminal (Resolução PGJ-MPMG n° 14, de março de 2007)¹⁵⁴⁵, Grupo Especial de Combate à Corrupção (GECOC).¹⁵⁴⁶

As forças-tarefa¹⁵⁴⁷ podem ser formadas por integrantes do mesmo ramo, de maneira formal, por designação do Procurador-Geral ou informal em que o próprio promotor natural requer a designação de outros promotores ou procuradores. O ideal é que haja a designação, pois, todos os membros designados poderão praticar atos investigativos de maneira singular sem a necessidade da presença física ou remota do promotor natural. A coordenação de forças-tarefa ou trabalhos conjuntos poderá ser realizada pelos núcleos regionais, já mencionados neste trabalho,

¹⁵⁴⁴ Brasil. Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/cao/cao-iii>>. Acesso em 26.06.2023. “[...] o Núcleo do Patrimônio Público, ligado ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, Fundações e Eleitoral, acionado por um membro, realizada pesquisa perante o Judiciário e as demais promotorias de Justiça e condensa os números de procedimentos e ações; elabora um resumo das situações; estabelece contato entre os membros (individual ou coletivamente, via reuniões virtuais); coordena definição de estratégias de atuação; trata da elaboração e troca de peças jurídicas; canaliza o compartilhamento de provas (no caso de sigilo, agiliza o procedimento após a devida autorização judicial); entre outras ações. Otimiza-se, também, o número/frequência de acionamento dos demais órgãos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, tais como GECOC (Grupo Especial de Combate à Corrupção), GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), DAEX (Departamento Especial de Apoio às Atividades de Execução) e CI (Centro de Pesquisa, Análise, Difusão e Segurança). Assim, ao invés de cada membro acionar de forma individual os órgãos supramencionados, pode haver um acionamento conjunto (porquanto a visão macro das investigações também facilitará o atendimento pelos demais organismos do Ministério Público).

¹⁵⁴⁵ WANIS, Rodrigo Otávio Mazzeiro, Op. Cit. p. 142.

¹⁵⁴⁶ MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. Resolução n° 008/2016-CPJ, de 26 de outubro de 2016.

¹⁵⁴⁷ Termo plurívoco abrangendo hipóteses de cooperação entre pessoas de ramos ministeriais diversos e integrantes de órgãos públicos distintos, a exemplo das polícias federal, civil, militar e outras instituições de controle como a Receita Federal, Receita Estadual, TCU, TCE, Controladorias internas. Aqui o termo é utilizado com o significado único de atuação de auxílio ao promotor natural.

se eventualmente forem instalados. Assim, as forças podem ser coordenadas e controladas, agregando institucionalidade em sua atuação.

Há de se reforçar que a proliferação de GAECOS na estrutura do Ministério Público Federal, o que vem ocorrendo desde o início do mandato ao atual Procurador-Geral da República, não impede a formação de forças-tarefa nem mesmo o aproveitamento de experiências, positivas e negativas, hauridas pelas forças-tarefas que já exerceram relevante função nas diversas operações já realizadas outrora. Não há impeditivo à formação de novas forças-tarefa em situações excepcionais, incluindo os GAECOS e outros membros do Ministério Público, sempre ressaltando a importância de que o princípio do promotor natural seja respeitado.

Ainda, há a possibilidade de atuação conjunta entre membros de ramos diversos do Ministério Público de mesmo grau de atuação, nos âmbitos extrajudicial e judicial, em atribuições paralelas, com colaboração intensa e delineamento de estratégias comuns, com vistas à atuação resolutiva ou a propositura de ações em litisconsórcio entre Ministério Público Estadual e Federal. A legislação permite a interação de atuação, por exemplo, como o previsto no artigo 37, da Lei Complementar nº 75/93 que concede ao Ministério Público Federal a legitimidade para interpor Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal de decisões da Justiça estadual nas representações abstratas de inconstitucionalidade, podendo o Ministério Público estadual agir da mesma forma.¹⁵⁴⁸ O ideal é que ambos acompanhem o desenrolar dos recursos de forma coordenada.

Ainda mais, os órgãos de execução de primeiro e segundo graus devem trabalhar afinados, pois é inconcebível que haja contradições entre ambos, ferindo o princípio da unidade em prol de um incompreensível princípio da independência funcional. Fere a razoabilidade, a confiança, a segurança jurídica, enfraquecendo a legitimidade da instituição. Por isso, a atuação deverá também levar em conta o modelo cooperativo em sede de atribuições paralelas¹⁵⁴⁹ como ocorreu no estudo de caso da operação *Uragano* já abordado. Procurador-Geral de Justiça, promotor natural para a propositura de ação contra o prefeito municipal pela prática de crime de

¹⁵⁴⁸ Artigo 25, inciso IX, da Lei 8.625/93.

¹⁵⁴⁹ OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. FARIAS, Cristiano Chaves de Farias; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: Temas atuais do Ministério Público. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 486.

corrupção trabalhando em conjunto com o promotor de justiça que propõe em juízo de primeiro grau a ação de improbidade administrativa.

A atuação pode ser qualificada como concomitante e sucessiva. Concomitante quando o membro do Ministério Público que atua em segundo grau, intervém em casos em que a ação de improbidade e ações criminais por corrupção ainda se encontram em curso na instância inferior. A sucessiva se dá quando a ação é julgada e é remetida para julgamento de recurso na instância revisora.¹⁵⁵⁰ Em reforço ao princípio da unidade é essencial que haja comunicação entre esses membros do Ministério Público, com cooperação recíproca para que sejam atingidos os objetivos maiores inseridos no princípio anticorrupção.

No sentido do texto, interessa mencionar o projeto “Interlocação entre as instâncias”, do Ministério Público do Mato Grosso do Sul que visa a estabelecer discussões aprofundadas sobre temas de patrimônio público e corrupção, notadamente as alterações promovidas pela Lei n° 14.230/21, com maior interlocação entre membros da primeira e segunda instâncias da instituição.¹⁵⁵¹

A atuação conjunta entre Ministérios Públicos ou entre órgãos de execução do mesmo Ministério Público, atende às funções reconhecidas ao princípio anticorrupção, em especial a teleológica, já que o objetivo comum é a luta contra a corrupção a ser levado a efeito pelos órgãos de controle estatal, sem deixar de lado a sua função agregadora a identificar e articular formal ou informalmente os diferentes membros do Ministério Público em atuação concertada e estratégica contra a corrupção. Incide ainda, a sua função de irradiação e centralização, estendendo o vetor principiológico para a atuação em conjunto de vários ramos do Ministério Público.

¹⁵⁵⁰ OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. FARIAS, Cristiano Chaves de Farias; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. In: Temas atuais do Ministério Público. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 486.

¹⁵⁵¹ Projeto “Interlocação entre Instâncias” visa aprimorar atuação dos membros na área do patrimônio público e improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2022/05/projeto-interlocucao-entre-instancias-visa-aprimorar-atuacao-dos-membros-na-area-do-patrimonio-publico-e-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 31.05.2022. “O Projeto “Interlocação entre Instâncias” foi criado com intuito de buscar a harmonização de entendimentos ou, ainda, melhorias em colocações fáticas e jurídicas, de modo a possibilitar, em casos posteriores, melhor viabilidade de defesa da tese do membro de primeira instância, bem como eventual possibilidade de acionamento dos tribunais superiores”.

5.2.4.6 Mídia e Ministério Público

A aproximação saudável e republicana do Ministério Público com a mídia constitui-se em importante mecanismo anticorrupção.

O sistema de *accountability* previsto nas constituições democráticas, forjado para o controle e responsabilização de atos de corrupção e práticas espúrias detectadas na política têm apresentado falhas. Em teoria, um regime democrático deve prever mecanismos de prestação de contas eficazes, reconstruindo o paradigma da representação política baseada na participação popular que não se confina ao “[...] acto de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa”.¹⁵⁵²

A Constituição brasileira aquinhoou ao Ministério Público um elevado nível de autonomia (funcional e administrativa), independência e poder de investigação, uma estrutura institucional capaz de aprimorar modos de responsabilização dos governantes frente aos governados e, sob um prisma político “[...] se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle de governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos”.¹⁵⁵³ Exerce uma atividade típica de *accountability* horizontal, dependente de agências estatais com poder, funções e atividades definidas para o controle dos entes estatais, investigando, processando e julgando aqueles que se envolvem com a corrupção.¹⁵⁵⁴

Noutro sentido, a mídia¹⁵⁵⁵ continuou tendo o monopólio da capacidade e possibilidade de dar visibilidade massiva a questões, afirmações e indivíduos. Exerce a *accountability societal* mecanismo vertical de controle que repousa nas ações de associações civis e sobre a mídia pelo

¹⁵⁵² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 11. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 270-271.

¹⁵⁵³ FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. (in) *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011, p. 84.

¹⁵⁵⁴ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* (online). 1998, n. 44, pp. 27-54, p. 40. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 16.abr.2021. [...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

¹⁵⁵⁵ A mídia aqui considerada como o conjunto dos meios de comunicação que se desincumbe da difusão de informações e conteúdos abrangendo jornais, revistas, televisão, rádio e internet, integrada à ordem das instituições existentes sendo capaz de influenciar a sociedade e decidir o futuro das nações.

qual se expõe transgressões e se ativa a operacionalização das agências horizontais, referindo ao processo pelo qual grupos civis e a mídia tornam os servidores públicos responsáveis.¹⁵⁵⁶

Nascimento, em resgate histórico envolvendo as revistas *Época*, *Istoé* e *Veja*, três das principais revistas informativas da época, constata que, em 2002, o Ministério Público aparece como fonte principal de quase dois terços das denúncias que geraram reportagens, todas baseadas em denúncias e casos de corrupção, permitindo, por assim dizer que o Ministério Público dite a agenda da imprensa.¹⁵⁵⁷ Distingue o jornalismo investigativo do jornalismo sobre investigação, o qual experimentou vertiginoso crescimento enquanto que o outro se estagnou. Entretanto, deve-se considerar que, a partir do momento em que a mídia opta pela jornalismo sobre investigação, acaba, por comodidade ou por falta de substrato técnico para desenvolver investigação própria, tirando vantagem desse relacionamento com o Ministério Público que gera vantagens tanto para o agente ministerial que pretenda os chamados holofotes, quanto para a mídia que chama à atenção do público ao tempo em que auferir lucros, em um verdadeiro tráfico de influências que pode representar vantagens mútuas.

Apresenta-se um mecanismo que pode tanto ser utilizado adequadamente como forma de *accountability* social, seja em relação aos poderes, seja em relação ao próprio Ministério Público, quanto pode servir como estratégia para se angariar financiamento e apoio públicos.

O ideal é que sirva como uma forma de prestação de contas à sociedade em relação ao desempenho das atribuições constitucionais do Ministério Público, encorajando o cidadão a procurar a instituição para denunciar transgressões e apresentando reclamações contra atos delituosos praticados pelos agentes públicos. Muitas vezes, inevitavelmente, serve para a promoção pessoal do membro do Ministério Público que, mesmo de boa-fé, atrai os tais holofotes.

O grande problema são as informações obtidas por meio de vazamentos que durante muito tempo impulsionou investigações iniciais contra personagens importantes no cenário político e econômico da República a fundamentar narrativas denunciastas contra corruptos, corruptores e, mais recentemente contra os próprios acusadores e julgadores.¹⁵⁵⁸ Acredita-se que

¹⁵⁵⁶ PORTO, Mauro P. *The media and political accountability*. POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. *Corruption and democracy in Brasil: The struggle for accountability*. University of Notre Dame Press: Notre Dame, 2011, p. 112.

¹⁵⁵⁷ NASCIMENTO. Solano. Op. cit., p. 153.

¹⁵⁵⁸ Operação “Vaza Jato”, como ficou conhecido o vazamento de conversas realizadas via aplicativo Telegram, atribuídas ao ex-juiz Sérgio Moro e integrantes da operação Lava Jato, entre eles, o procurador da república Deltan Dallagnol. A divulgação dessas conversas foi feita pelo jornalista Gleen Greenwald, no periódico virtual *The*

quanto maior a difusão de denúncias contra determinado agente público ou privado, mais se torna eficaz a *accountability* – horizontal. Contudo, ao se noticiar escândalos, mesmo que de forma extensa e dramática sem apresentar fatos que possam ser coerentemente demonstrados, ocorre um efeito inverso no que diz respeito à responsabilização política, criminal, administrativa e cível, prejudicando a persecução de ilícitos e a reputação de pessoas inocentes, colocando em causa a confiança do cidadão na democracia, ao mesmo tempo que não responsabiliza os servidores corruptos.¹⁵⁵⁹ A mídia deve ser uma força capaz de servir à população, sendo a sua fonte informativa confiável e incansável na busca da verdade, caso contrário, o poder político e o empresarial ganham essa guerra construindo entidades ocultas de influência.¹⁵⁶⁰

Identificando urgentes necessidades para uma maior abordagem com foco no inter-relacionamento das instituições estatais de *accountability*, deve-se avançar na discussão sobre a necessidade de inclusão de uma mídia fiável em uma arquitetura institucional de sistemas de *accountability* nos quais o Ministério Público é protagonista. Este sistema de *accountability* pode ser definido como uma “rede de organizações que busca monitorar, investigar e punir a corrupção, incluindo agências estatais, meios de comunicação e grupos da sociedade civil” (tradução livre).¹⁵⁶¹ Nessa cosmovisão, a mídia em geral deveria compor essa arquitetura buscando sempre a interação com outras organizações de *accountability*, tanto as agências ligadas aos poderes típicos do Estado¹⁵⁶², tanto quanto na agência considerada independente: o Ministério Público (*Public Prosecutor’s Office*), a qual mereceria destaque.

Intercept, a partir de 9 de junho de 2019, com base em material *hackeado*, ou seja, obtido de forma ilícita. O teor das conversas foi submetido à perícia da polícia federal na ação penal 1015706-59.2019.4.01.3400, que tramita perante a 10.^a Vara Criminal do Distrito Federal, em Brasília, concluindo ser impossível tecnicamente atestar a integridade e a autenticidade das mensagens apreendidas com os responsáveis pelo ataque *hacker*. Mesmo pendente de julgamento, o Habeas Corpus impetrado por Lula da Silva perante a primeira turma do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, o conteúdo de tal material foi utilizado para lastrear outro julgamento, onde o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pela declaração de suspeição do ex-juiz Sérgio Moro, anulando as sentenças condenatórias prolatadas pelo mesmo contra o ex-presidente da república Luiz Inácio da Silva, que haviam sido confirmadas pelo Tribunal Regional Federal da 4.^a Região.

¹⁵⁵⁹ PORTO, Mauro P. *The media and political accountability*. In: *POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Corruption na democracy in Brasil: The struggle for accountability*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 2011, p. 103.

¹⁵⁶⁰ VENTURA, André; FERNANDES, Miguel. *Justiça, corrupção e jornalismo: os desafios de nosso tempo*. Vida Económica – Editorial S/A: Porto, 2015, p. 38.

¹⁵⁶¹ PORTO, Mauro P. *The media and political accountability*. In: *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. *POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Indiana: University of Notre Dame Press*, 2011, p. 115.

¹⁵⁶² Organizações de *accountability* horizontal existentes no Brasil: Agências do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Comum; Agências da legislatura: Comissões

Os efeitos positivos decorrentes da relação entre o Ministério Público e a mídia são evidentes e a ligação natural é explicada pela ressonância entre culturas políticas internas comuns entre as instituições. Os membros do Ministério Público, de um lado, culpam as instituições pelas crises de ineficiência do judiciário e demais poderes que se encontram divorciados da sociedade e incapazes de efetivar direitos fundamentais. De outro lado, prevalece ainda uma visão da sociedade brasileira como hipossuficiente e incapaz de autotutelar seus interesses e direitos civis e políticos. São suposições que resultam no que se denominou de voluntarismo político ou ativismo do Ministério Público que assume um papel paternal em relação à sociedade ou de um poder moderador que busca corrigir as deficiências de outros ramos governamentais.¹⁵⁶³ Porém, o país não atingiu um grau de consciência cívica a impelir a sociedade em direção a uma maior reivindicação de seus direitos coletivos.

Jornalistas brasileiros pensam de modo similar. Também se inspiram nos mesmos aspectos do pensamento político para desenvolver um senso de missão social que se assemelha ao voluntarismo político, expressando atitudes relacionadas às instituições políticas liberais e processos, a mídia tem assumido um papel de poder moderador, em especial, a partir dos anos de 1980.¹⁵⁶⁴ A mídia tende a funcionar como um árbitro a intervir nas diversas disputas entre os ramos de poder em nome, apoiando o Poder Executivo em muitos casos.

Essa convergência cultural entre membros do Ministério Público e jornalistas reforça o sistema político-institucional brasileiro de *accountability* social. Essa ligação se fez muito presente ao longo do tempo em algumas disputas enfrentadas pelo Ministério Público brasileiro desde a sua criação diante da resistência ao exercício de suas atribuições por parte de outros agrupamentos da área jurídica e política, a exemplo da chamada “lei da mordaza”, nos anos de 1990, com o objetivo de constranger a forma de atuação do Ministério Público brasileiro e daquela travada em torno da emenda constitucional n.º 37, apresentada pelo deputado federal Lourival Mendes, do PT do B do Estado do Maranhão. Em ambas as oportunidades, o Ministério Público

Parlamentares de Inquérito, Tribunais de Contas; Agências do executivo: polícia federal, Controladoria-Geral da União, órgãos de controle interno; Agência independente: Ministério Público.

¹⁵⁶³ Em pesquisa envolvendo membros do Ministério Público brasileiro, identificou-se o que se denominou de voluntarismo político que, mesmo sujeito a críticas, tem sido decisivo no processo endógeno de (re) construção histórica da instituição e se mantém como combustível importante de seus membros identificados com a função de defesa de interesses difusos e coletivos da sociedade (ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: IDESP; Sumaré: EDUC, 2002).

¹⁵⁶⁴ ALBUQUERQUE, A. *Another 'Fourth Branch': Press and political culture in Brazil. Journalism (London), London*, v. 6, n.4, p. 486-504, 2005, p. 487.

soube agir concertadamente, conquistando o apoio da opinião pública, muito em função de sua credibilidade e boa relação com a mídia, surtindo efeitos em prol do direito fundamental anticorrupção.

Noutro giro é necessário que o Ministério Público se faça presente nos espaços virtuais de convívio social, cumprindo o princípio da publicidade e da transparência e, ao mesmo tempo, promovendo maior visibilidade e *accountability* social, num verdadeiro *feedback* dos cidadãos a baixo custo, na medida em que os principais canais de mídias sociais¹⁵⁶⁵ são acessíveis.¹⁵⁶⁶

A comunicação dá vida às organizações, sendo necessário ampliar cada vez mais a comunicação nas redes, sempre levando-se em conta princípios como a impessoalidade, publicidade, transparência, verdade, respeito aos direitos fundamentais, simplicidade, integração e diversidade regional, entre outros.¹⁵⁶⁷ As mídias sociais, neste sentido são mecanismos de aproximação do Ministério Público com os cidadãos.¹⁵⁶⁸

É salutar a manutenção de um canal oficial de divulgação da atuação da instituição por meio de assessorias de comunicação com a função de catalisar todas as informações relacionadas, por exemplo, à operações anticorrupção, divulgando-as nos espaços virtuais, bem como intermediando o contato da instituição com a própria imprensa e mídia em geral. A publicidade às ações do Ministério Público é muito importante e deve ser potencializada de forma ética e com respeito à Lei geral de proteção de dados.

Outra função relevante é a de divulgar as verdadeiras atribuições do Ministério Público brasileiro. É que a incompreensão por parte do cidadão quanto aos poderes, deveres e atribuições constitucionais da instituição pode levar à crença de que se trata de uma instituição com super-poderes, mas que não estaria a cumprir o seu papel, olvidando-se que sua função encontra limites na Constituição e nas leis.

¹⁵⁶⁵ *Facebook, Twitter, Youtube, WhatsApp, Instagram.* A presença do Ministério Público brasileiro nas redes sociais é uma realidade: 90% das unidades do Ministério Público brasileiro possuem perfil no Facebook e 80% no Twitter.

¹⁵⁶⁶ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual do Ministério Público para mídias sociais. Fórum Nacional de Gestão/ Comitê de Políticas de Comunicação: Brasília, 2018, p. 06.

¹⁵⁶⁷ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Política de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. Recomendação CNMP n.º 58/2017.

¹⁵⁶⁸ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual do Ministério Público para mídias sociais. Fórum Nacional de Gestão/ Comitê de Políticas de Comunicação: Brasília, 2018, p. 08.

Há um grande contributo atribuído às mídias quando se interessam efetivamente pela verdade e sua divulgação. De lado outro, considerando que a corrupção é um problema de ação coletiva, realiza o seu papel, tornando as pessoas mais exigentes, críticas e vigilantes com relação, não somente aos seus governantes e parlamentares, mas também em relação ao Ministério Público e outras instituições de fiscalização e controle.

Esse é o contributo da relação entre a mídia em geral e o Ministério Público para a democracia no século XXI.

5.3 Ministério Público brasileiro como potencial agência anticorrupção

A tese de que um sistema de controle potencializado por iniciativas que pretendam a adequação, articulação e coordenação da multiplicidade institucional, ainda pende de maior investigação científica, seja no âmbito teórico e empírico, sendo alimentado, por ora, com evidências episódicas, hauridas em momentos de trabalho conjunto, como são as experiências de força-tarefa. Algumas muito criticadas.

Várias instituições empreendem atividades de controle isoladamente, nas suas áreas de atribuição, não havendo uma política pública forte no sentido de integração para que o amplo catálogo de patologias ligadas à corrupção, complexa e multifacetada, seja enfrentado preventiva e repressivamente, de forma sistêmica, pelas instituições estabelecidas constitucionalmente de forma conjunta.¹⁵⁶⁹

É de se reconhecer que se trata da elaboração de uma política pública complexa, a ser direcionada a várias instituições e órgãos de controle, nomeadamente do executivo, legislativo, Judiciário e Ministério Público, não se podendo colocar em causa as suas atribuições e competências específicas, não delegáveis. Entretanto, são instituições que possuem pautas em comum, mesmo que apresentam várias maneiras de realização e diversidade de ordens normativas internas, nem sempre compatíveis entre si. Essas instituições possuem fundamento de validade

¹⁵⁶⁹ Saliente-se que várias recomendações da OCDE, em especial a *Public Integrity Handbook*, que fornece orientação aos governos, empresas e sociedade civil sobre como implementar integridade e como melhorar a cooperação dentro do governo. (OCDE Public Integrity Handbook, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>>. Acesso em 24.09.2021).

constitucional e passam por processo de construção, sendo necessário um alinhamento e reformas, mantendo as suas atribuições de monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar de maneira independente, porém coesa, evitando contradições e inconsistência.

Não se pode olvidar que isso deve se dar sob os auspícios de uma cultura da transparência e integridade na idealização das políticas públicas, havendo recomendação da OCDE no sentido do estabelecimento dialógico e contínuo entre sociedade e governo no momento de elaboração de políticas públicas abertas e participativas, fortalecendo-se a “[...] capacidade do governo para escolher as políticas mais adequadas entre várias opções, são, todos eles, essenciais para reaproximar os governos dos seus cidadãos e fomentar um crescimento mais inclusivo e sustentável”.¹⁵⁷⁰

Ademais disso, o trabalho na forma de forças-tarefas ou realizado em regime de cooperação multi-institucional tem sido essencial para o enfrentamento da corrupção. A previsão contida no artigo 3º, inciso VIII, da Lei 12.850/2013 efetiva no Brasil a diretiva prevista no artigo 38, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção que estimula a cooperação entre os organismos nacionais.¹⁵⁷¹

O grande desafio é estabelecer políticas públicas prevendo a articulação e coordenação visando à multiplicidade institucional e normativa, promovendo-se as reformas necessárias a fim de que se tornem exequíveis, de preferência, ouvindo-se a sociedade. A organização que mais próximo chega disso é a ENCCLA, como já mencionado.

Imperioso que tal função seja capitaneada por uma agência anticorrupção ligada ao Poder Executivo, porém, dotada de autonomia e independência, que poderá assumir a função de articulação, aproximação das instituições e propositura de políticas públicas anticorrupção a serem concretizadas pelos poderes competentes para tal.

¹⁵⁷⁰ *Government at a Glance 2017. OCDE iLibrary.* Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2017-en/index.html?itemId=/content/publication/gov_glance-2017-en> Acesso em: 24.09.2021.

¹⁵⁷¹ ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Decreto nº 5687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 10.12.2021. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir: a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação.

No Brasil, a CGU se autointitula muitas vezes como típica agência anticorrupção do país¹⁵⁷², porém, em muito se afasta do modelo sugerido pela ONU¹⁵⁷³, não possuindo independência necessária por tratar-se de órgão de controle interno com sua chefia sendo de livre escolha do Presidente da República, o que pode gerar, no mínimo, o desconforto de influências indevidas nas funções a serem desenvolvidas. Apesar da excelente qualificação técnica, não existe vontade política de se conceder ao órgão a autonomia orçamentária, independência funcional e organicidade, aperfeiçoamentos imprescindíveis para que não fique exposto a pressões políticas ou interesses alheios à sua missão.¹⁵⁷⁴

Não existe no Brasil uma agência anticorrupção nos termos da ICAC (*Independent Commission Against Corruption*) de Hong Kong¹⁵⁷⁵, que foi criada para prevenir, investigar e coibir a corrupção naquele país e serve de modelo a ser perseguido nos países que pretendam resultados expressivos na queda de casos de corrupção.

O Ministério Público, apesar de não possuir as características de uma genuína agência anticorrupção, possui prerrogativas constitucionais, em especial a independência funcional e autonomia administrativa e financeira que atualmente o qualificam a assumir o protagonismo na tarefa de articulação com vistas a um trabalho conjunto e profícuo das instituições anticorrupção, inclusive no fomento e encaminhamento de contribuições para criação e manutenção de políticas públicas anticorrupção.

Há uma lacuna a ser preenchida, mas que pode ser salutar para impulsionar uma transição calcada no amadurecimento haurido nas lides decorrentes das várias operações

¹⁵⁷² Em Portugal o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente em funcionamento junto ao Tribunal de Contas e tem a finalidade de desenvolver atividades de prevenção da corrupção. Entretanto há muitas críticas ao seu funcionamento, pois, apesar de gozar de independência e níveis satisfatórios de recursos, o seu papel na prevenção e combate à corrupção permanece limitado.

¹⁵⁷³ Artigo 6: Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção. 2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções. 3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção.

¹⁵⁷⁴ ZENKNER, Marcelo. Op. cit., p. 310-311.

¹⁵⁷⁵ Disponível em: <<https://www.icac.org.hk/en/home/index.html>>. Acesso em: 20 dez 2021.

anticorrupção, mesmo que sua eficiência tenha causado várias das disrupturas no combate à corrupção.

O Anuário do Ministério Público Brasil 2022 mostra que esse órgão vital para a República brasileira, seja o Ministério Público da União, seja o Ministério Público dos Estados, busca uma nova identidade muito mais voltada a resultados e eficiência do que com a publicização midiática de suas abordagens iniciais de combate à corrupção e de tutela de direitos coletivos, nos moldes do que aqui já se discorreu: institucionalizada, estratégica e preventiva.

6 Ministério Público: guardião do princípio anticorrupção

Nas democracias tardias como é a do Brasil, até há pouco tempo, o Ministério Público se consolidava apenas como instituição de garantia em suas atribuições criminais. Com a nova ordem constitucional houve uma evolução desenvolvendo-se suas atribuições na forma de legitimação para atuar em favor da sociedade e de uma coletividade de pessoas para uma adequada tutela de direitos de natureza transindividual ligados diretamente aos direitos fundamentais.¹⁵⁷⁶

A partir do paradigma do Estado Constitucional de Direito com a inclusão de direitos fundamentais nas Constituições, no Brasil, o papel do Ministério Público se desenvolveu no sentido da defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, em especial como instituição anticorrupção. Na Europa, já no final do século XX, ao Ministério Público foi conferida a tutela de direitos difusos na península ibérica de maneira não monopolística. A Constituição espanhola de 1978, atribuiu ao *Ministerio Fiscal* a função de promover a ação judicial de legalidade e dos direitos dos cidadãos no artigo 124, parágrafo I, acrescida da Lei Orgânica do Ministério Público espanhol que referiu expressamente a tutela de direitos fundamentais. A Constituição portuguesa de 1976 não fez referência expressa, porém, o Estatuto

¹⁵⁷⁶ GÜNTER, Ellcheid apud SOUZA, Alexander Araujo. O Ministério Público como instituição de garantia. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020, p. 29-30. A lei fundamental alemã de 1949 não traz referências ao Ministério Público, a ele não atribuindo função de tutelar o Estado Constitucional de Direito. Na Itália, a Constituição de 1948 estabelece que *il Pubblico Ministero há l'obbligo di esercitare l'azione penale*.

do Ministério Público português incumbiu o Ministério Público da defesa dos direitos sociais dos trabalhadores e a defesa dos interesses difusos e coletivos.¹⁵⁷⁷

No Brasil o Ministério Público não foi acomodado em nenhum dos poderes, aliás nem mesmo o seria na tripartição de poderes formulada por Montesquieu, de inegável valor, porém, anacrônica em relação à complexa e moderna configuração das democracias constitucionais da atualidade.¹⁵⁷⁸

Ferrajoli faz a distinção entre instituições de governo e instituições de garantia, estas instituídas para a tutelar a esfera do não ‘decidível’, incluindo, além do poder judiciário, funções de controle e as funções de garantia primária dos direitos fundamentais.¹⁵⁷⁹

6.1 Instituição de garantia

O Ministério Público se enquadra como instituição de garantia, tendo como função primordial a defesa de direitos fundamentais, essenciais à ordem democrática substancial.

Houve uma expansão no sentido da defesa dos interesses e direitos sociais, direitos fundamentais de natureza transindividual; nessa qualidade confronta os poderes públicos, bem como interesses privados escusos (empresas com grande poderio econômico) e, também; pode ser concebido em nível transnacional, como fez o Tratado de Roma quanto instituiu uma Procuradoria junto à Corte Penal Internacional, bem como o Tratado de Lisboa que previu um Ministério Público europeu.¹⁵⁸⁰

A Constituição brasileira concebe o Ministério Público como instituição de garantia, com a missão de tutelar, com base na igualdade, os direitos fundamentais difusos, bem como investigar até mesmo os titulares dos poderes públicos que destoam das finalidades para as quais foram guindados a seus postos. O Ministério Público brasileiro é instituição intrínseca à

¹⁵⁷⁷ PORTUGAL. Lei n° 47, de 15 de outubro de 1986, artigo 3º, “1”.

¹⁵⁷⁸ Neste sentido TROPER, Michel. *Le nuove separazioni dei poteri*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 57.

¹⁵⁷⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Principia juris, teoria del diritto e della democrazia*. Vol I, Roma-Bari: Laterza, 2009, p. 872.

¹⁵⁸⁰ RODRIGUES, Joana Amaral. Um Ministério Público europeu: algures entre o optimismo e a resistência? Coimbra: Almedina, 2012, p. 145 e 170.

democracia¹⁵⁸¹ estando jungido, igualmente, aos princípios estruturais da República Federativa do Brasil. A instituição se coloca como defensora da Constituição, dos direitos fundamentais, por conseguinte do direito fundamental anticorrupção.

A proteção do patrimônio público e social e de uma gestão pública honesta, ínsitos ao exercício de direitos fundamentais, integram o princípio anticorrupção, como meio de proteção a outros direitos como a o de liberdade, igualdade substancial e justiça social, ligados seminalmente à dignidade da pessoa humana. A instituição não pode se quedar a uma proteção inadequada, insuficiente ou ineficaz dispensada pelo Estado. O Ministério Público deve assumir sua posição de agente adequado na defesa da cidadania, direitos fundamentais e da própria democracia.

O Ministério Público projetado na Constituição como instituição de garantia, segue sua trajetória construtiva para sedimentar o seu papel de guardião de direitos e princípios fundamentais, bem como a salvaguarda das instituições, em novo modelo capaz de canalizar atenções e esforços dos membros no combate à corrupção, firme no princípio institucional da unidade e atuação resolutiva, sob pena de restar obsoleto.

Com a finalidade de subsidiar a formulação de uma nova estratégia para o Ministério Público brasileiro de 2020 a 2029, foi elaborado um diagnóstico nacional em que foram ouvidos membros e servidores de todos os ramos e unidades, sociedade civil organizada ou não, organismos internacionais e setores governamentais¹⁵⁸², objetivando alinhar a estratégia a do Ministério Público entre esses atores e à agenda universal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas. Os cidadãos foram convidados a avaliar cada área de atuação da instituição por meio de questionário eletrônico, com uma nota de 1 a 5: 1 para menos importantes e 5 para mais importantes. Em termos finalísticos o tema corrupção/patrimônio público foi considerado o mais importante com 78% dos entrevistados atribuindo-lhe a nota 5.¹⁵⁸³

Por isso, o tema deve ocupar papel de relevo no planejamento, aliando-se ao próprio dispositivo constitucional que concebe o Ministério Público como instituição e lhe concede

¹⁵⁸¹ SOUZA, Alexander Araújo. O Ministério como instituição de garantia. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020, p. 139.

¹⁵⁸² Diagnóstico PEN-MP 2020-2029. Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/DiagnosticoPEN/DadosDemograficos>>. Acesso em: 03 jan 2021. 9.624 pessoas responderam ao questionário no período de 08.5 a 08.06, de 2018.

¹⁵⁸³ Disponível em: <<https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/DiagnosticoPEN/DadosDemograficos>>. Acesso em: 03 jan 2021.

atribuições (cláusula anticorrupção institucional), caracterizando-o como guardião e tutor da Constituição com o propósito de defesa do patrimônio público e social. Compatibiliza-se e obedece ao princípio da concordância prática com as demais cláusulas constitucionais anticorrupção, de modo que a aplicação dessas cláusulas se realiza em conexão com a totalidade das normas constitucionais anticorrupção que devem interpretar-se em unidade. Esse é o propósito da Constituição brasileira. A análise individual ou conjunta dessas cláusulas deixa claro que o princípio anticorrupção se encontra implícito no texto constitucional, extraindo-se facilmente o seu conteúdo e funções, direcionando a sua guarda ao Ministério Público.

Se isso não bastasse, cabe à instituição inferir a compatibilidade de leis e decisões ao princípio geral anticorrupção reconhecido internacionalmente, pois se exige que se atribua às normas, quando de sua interpretação o sentido mais consentâneo com uma efetiva prevenção e repressão de todas as circunstâncias que, de algum modo, possam favorecer, facilitar ou promover a corrupção.

Não está de forma alguma defendendo a chamada “principiolatria”, pois o princípio anticorrupção deve ser manejado com parcimônia e cautela, não se podendo, tampouco, reconhecer e fazer proliferar princípios em detrimento de parâmetros de segurança e de certeza jurídicas, o que se constitui em desarrazoada discricionariedade judicial.¹⁵⁸⁴ Assim, *mutatis mutandis*, não pode o princípio anticorrupção ser invocado aleatoriamente pelo Ministério Público com o fito de tolher a discricionariedade administrativa ou política. Entretanto, em caso de violação frontal às cláusulas constitucionais anticorrupção previstas no artigo 37, *caput*, da Constituição brasileira, os atos administrativos devem ser combatidos.¹⁵⁸⁵ O Parlamento também está atrelado ao princípio anticorrupção, vez que o Estado não pode legislar abusivamente, tampouco omissivamente, diante de situações em que está obrigado a fazê-lo, afinal, “[...] a atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público”.¹⁵⁸⁶

¹⁵⁸⁴ O termo foi cunhado no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp: 1460901 SP 2019/0060030-9, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 05/12/2019, T4 - quarta turma, Data de Publicação: DJe 10/12/2019STJ; EREsp: 1845063 PR 2019/0315714-2, Relator: Ministro JORGE MUSSI, Data de Publicação: DJ 31/05/2021.

¹⁵⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.407-MC, Relator Min. Celso de Mello, Plenário, DJe 24.11.2000.

¹⁵⁸⁶ Id. Ib.

Quanto às potencialidades da atuação do Ministério Público brasileiro na defesa do princípio anticorrupção, podem ser extraídas de suas próprias atribuições constitucionais, nomeadamente, a cláusula aberta contida no inciso IX, do artigo 129, da Constituição brasileira.

Entretanto, há contingenciamentos a impedir uma maior eficiência da instituição, quer na atuação individualizada, quer na atuação em conjunto com as demais instituições de controle: por vezes, a própria lei, outras vezes, a deturpada interpretação da Constituição brasileira e o total menoscabo às normas do direito internacional anticorrupção. A falta de amplas reformas, nos moldes concebidos por estudiosos como Rothstein¹⁵⁸⁷ e no cenário internacional se aliam às disrupturas vivenciadas no enfrentamento à corrupção, resultando, não somente em retaliações à instituição, mas também à sociedade que sofre solidariamente os efeitos dos acertos do Ministério Público, mesmo que dele não se possa exigir perfeição. Isso porque a falta de uma ampla reforma incidente sobre um conjunto de fatores capazes de transformar o país a médio e longo prazos, incentivando uma renovação nos quadros da Administração pública e na política, recrutando-se agentes íntegros, não pode impedir a que a instituição prossiga no combate à corrupção com base no arcabouço jurídico vigente. A se medir os esforços atuais no campo da política, essa renovação não ocorrerá a médio prazo.

No âmbito das políticas públicas anticorrupção é que se deve medir e ter espaço mecanismos para que as empresas nacionais e a própria política não sejam criminalizadas ou destruídas. A falta de planejamento ou de políticas públicas anticorrupção causa a automutilação oligofrênica do Estado Democrático de Direito e, com isso, da própria República. No que diz respeito ao controle dos atos administrativos pelas instituições, há de se adotar uma política que articule os órgãos e agentes públicos envolvidos, sincronizando as suas ações, dando fim a quaisquer disputas vergonhosas e paralisantes por protagonismo¹⁵⁸⁸, por isso a necessidade de uma agência nacional anticorrupção. No presente, o próprio Ministério Público, em seus diversos ramos, pode assumir essa função de maneira limitada mesmo não sendo formulador nem executor de políticas públicas, porém, pode exercer o papel de articulador.

O combate à corrupção não pode ser considerado o causador do desmantelamento das empresas ou da própria economia, senão a própria corrupção. A Petrobrás, por exemplo, depois

¹⁵⁸⁷ ROTHSTEIN, Bo. *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden.*

¹⁵⁸⁸ WARDE, Walfrido. *O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão a destruir o país.* Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 10.

de figurar no ponto central das investigações da denominada operação Lava Jato, floresceu em resultados de uma maneira muito aparente. Ao contrário do que se propaga¹⁵⁸⁹, antes da operação, a empresa estatal já não tinha uma governança bem definida. Já apresentava situação bem delicada gerada pela perda de rentabilidade decorrente da defasagem entre preços internos e externos derivados do petróleo, elevados investimentos em refinarias e políticas de conteúdo local mínimo, além de ter registrado perdas sucessivas com a comercialização de gasolina, diesel e gás liquefeito de petróleo no mercado interno. Essa situação delicada fez com que se refletisse em sua situação de mercado e suas ações perderam R\$ 40 bilhões em valor de mercado, somente no ano de 2013. O *Bank of America Merrill Lynch* apontou a Petrobrás como a empresa mais endividada do mundo em relatório do final de 2013.¹⁵⁹⁰

Com a eclosão do escândalo de corrupção, a Petrobrás foi expulsa de vários fundos internacionais, ficou claro que não existia um sistema de *compliance* e ela se viu compelida a criar uma diretoria de governança e conformidade em dezembro de 2014, iniciando-se um trabalho muito sério levado a efeito por vários *compliance officer's* que por lá passaram. A empresa teve o reconhecimento externo pelos seus esforços anticorrupção retornando à *Partnering Against Corruption Initiative* (PACI) do Fórum econômico mundial. Também houve o retorno à carteira de investimento do Fundo soberano da Noruega em 2020, retirando-a de sua lista de observação, devido ao aprimoramento de seu ambiente de governança e *compliance*. Recuperou-se tanto em termos de reputação e credibilidade quanto em termos financeiros.¹⁵⁹¹

Em relação a outra grande empresa que enfrentou dificuldade logo após a constatação de que estava efetivamente envolvida nos casos de corrupção apurados durante a operação Lava Jato, o corpo técnico do Tribunal de Contas de União, entendeu que não existem evidências de que a atuação dos integrantes da força-tarefa tenha causado a situação atual do Grupo Odebrecht, pelo contrário. A primeira situação analisada foi referente à perda de créditos tributários. Neste

¹⁵⁸⁹ Estudo do DIEESE, encomendado pela Central Única dos Trabalhadores tenta demonstrar que a Operação Lava Jato teria sido responsável por destruir 4,4 milhões de empregos e tirar mais de 170 bilhões de circulação na economia brasileira. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁵⁹⁰ Estudo do DIEESE sobre a Lava Jato, a maior *Fake News* da década. Disponível em: <<https://terracoekonomico.com.br/estudo-do-dieese-sobre-a-lava-jato-a-maior-fake-news-da-decada/>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁵⁹¹ ZENKNER Marcelo. Compliance e integridade no MP. Transmitido em 13.jul.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w4Rm5LkJQeE&ab_channel=EscolaSuperiordoMPU>. Acesso em: 29.11.2021.

aspecto, a situação financeira decorre exatamente da prática delituosa envolvendo o próprio Grupo por pelo menos 30 anos, conforme declarado pelo próprio então Presidente do Conselho de Administração, Sr. Emílio Odebrecht. Ressalte-se da manifestação:

Os órgãos de investigação do Estado brasileiro, em razão das competências e deveres legais, não podem se furtar a investigar os crimes cometidos por empresas do Grupo Odebrecht simplesmente porque, como consequência de tais investigações, poderia ser afetada a situação financeira e a arrecadação tributária desse ou dos outros grandes grupos empresariais envolvidos nas fraudes.¹⁵⁹²

Ademais, os valores referentes a eventuais prejuízos decorrentes das fraudes investigadas já estariam contemplados nos acordos de leniência e colaboração¹⁵⁹³, mesmo que não tenha sido calculada a integralidade de danos ao erário, sendo vedado a inclusão do valor de tais tributos em negociação com a AGU, conforme normas internas da própria instituição.¹⁵⁹⁴ Noutro sentido, os custos envolvidos na operação, em relação ao Grupo Odebrecht sejam cobrados de procuradores e juiz na hipótese de serem anulados, evidenciando que, até o momento, há reconhecimento de nulidade referente a um ex-presidente, ou seja, o entendimento de parcialidade relacionado a uma pessoa específica, não se comunicando ao caso Odebrecht. Há estudo que demonstra que em 1990, no esquema “PC Farias” de financiamento de partidos, escândalo que levou ao pedido de *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Melo, empreiteiras flagradas na Lava Jato já estavam envolvidas e a Odebrecht era a principal contribuinte com US\$ 3,2 milhões. Já entre 2006 e 2014 a empresa contribuiu com US\$3,4 bilhões para esquema idêntico.¹⁵⁹⁵

As provas colhidas e compartilhadas pela operação foram e estão sendo utilizadas nos processos de responsabilização e de ressarcimento de valores no âmbito do próprio Tribunal de Contas da União. Bilhões de reais já foram repatriados ou devolvidos por pessoas físicas ou

¹⁵⁹² Processo TC 006.684/2021-1. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/1/BB483FF167B757_moro-tcu.pdf>. Acesso em: 01.02.2022.

¹⁵⁹³ BRASIL. Ministério Público Federal Caso Lava Jato. <Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>>. Acesso em: 02.02.2022. Foram celebrados 28 acordos de leniência e 399 acordos de colaboração premiada, no total. Somente em Curitiba foram 209 acordos de colaboração premiada e 17 acordos de leniência.

¹⁵⁹⁴ Ib. Em relação aos valores (em reais): 4,3 bilhões foram devolvidos aos cofres públicos (Petrobrás, União etc.); 2,1 bilhões, de multas compensatórias decorrentes de acordos de colaboração; 12,7 bilhões, multas compensatórias decorrentes de acordos de leniências; 14,7 bilhões previstos de recuperação; 111,5 milhões de renúncias voluntárias de réus. Lembrando, ainda que, além das ações penais (179) que redundaram na condenação de 174 pessoas, foram propostas 31 ações de improbidade administrativa.

¹⁵⁹⁵ CARRAZZA, Bruno. Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

jurídicas que assinaram acordos, valores que, por si sós, em tese, são suficientes para cobrir os custos financeiros da própria operação. Não se comprova que tenha havido dano nesse sentido.¹⁵⁹⁶

Existem estudos a estimar os impactos negativos das operações anticorrupção no produto interno bruto, por exemplo. Por óbvio que se nada tivesse sido apurado, as empresas continuariam a operar no sistema corrupto, suas situações seriam melhores, evitando-se os impactos de uma crise reputacional, na infraestrutura, geração de riquezas e de postos de trabalho, ou seja, em vários setores em que essas empresas se relacionam com a economia do país não seriam afetados. Assim, as licitações poderiam continuar a serem fraudadas, preços manipulados, projetos inviáveis deveriam continuar a ser financiados com o erário público e por empresas estatais.

Como já mencionado alhures, os custos da corrupção, a depender de cada sociedade em que se verifica, manifestam variados níveis de decomposição do Estado e da sociedade civil, causando instabilidade gerada pelo enfraquecimento da confiança e, por conseguinte, da legitimidade política, desperdício de recursos públicos que poderiam ser aplicados em áreas que deles necessitam, o declínio do serviço público e a redução do esforço de seus agentes visando ao bem comum. Aqui se remete aos contextos e efeitos da corrupção já abordados neste trabalho.

Mina, portanto, a estrutura política e estatal, bem como a confiança que se deveria ter nelas, tornando as agremiações políticas e o sistema estatal indignos de fiabilidade. Favorece os detentores de poder econômico em detrimento dos que não o possuem, fortalecendo a injustiça, a desigualdade social e a consequente violação de direitos humanos. Cuida-se de uma situação que a longo prazo, causa efetivos prejuízos ao país no sentido macroeconômico, político e social.

O Ministério Público não possui poder discricionário, tampouco, atribuição ou capacitação, no sentido de avaliar as consequências econômicas de sua atuação e, a partir disso,

¹⁵⁹⁶ Processo TC 006.684/2021-1. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/1/BB483FF167B757_moro-tcu.pdf>. Acesso em: 01.02.2022. Em adição, a CGU/AGU, o TCU, o CADE, a Polícia Federal, a CVM, a Petrobras e a Receita Federal do Brasil, a partir de suas próprias investigações e elementos compartilhados, também se utilizando dos instrumentos legais, chegaram à conclusão de que houve o desvio de bilhões de reais por meio de fraudes em licitações públicas envolvendo as empresas cartelizadas. E veja que os valores dos danos que estão sendo calculados pelo TCU são muito maiores do que aqueles montantes apurados pelo MPF. Negar o exercício de tais competências desses órgãos, e as consequências decorrentes das investigações, seria atentar contra a própria Constituição Federal e legislação vigentes. Assim, da mesma forma que os Procuradores ou o ex-juiz federal, os servidores públicos daqueles órgãos também não podem ser considerados responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelos grupos empresariais envolvidos nas fraudes. Não se trata, portanto, de perseguição ou abuso dos instrumentos jurídicos contra o Grupo Odebrecht, mas da assunção das consequências dos ilícitos cometidos.

deliberar sobre a conveniência ou oportunidade na deflagração da persecução cível ou criminal de atos de corrupção envolvendo tanto entes públicos quanto privados.

Vige o princípio da obrigatoriedade regrada. Não é a atividade de persecução cível ou criminal do Ministério Público que redundaria em prejuízos à economia ou na criminalização da política, mas, sim à corrupção praticada pelos próprios políticos e empresários com ele conluiados. Aliás, não se pode prescindir da política em si. Sem dúvida, foi a partir de uma solução legislada que surgiu a possibilidade de acordo de leniência no âmbito empresarial, por meio da Lei 12.846/2013, significando o caminho de sobrevivência das empresas envolvidas com atos de corrupção empresarial nacional ou estrangeira.

Afigura-se uma solução para a continuidade de empregos, contratos e todos os interesses legítimos e legais de uma empresa: resguarda o papel punitivo do Estado, amplia a sua capacidade de investigação e preserva a economia e as empresas do país. Entretanto, pode ser melhorada, diminuindo-se os denominados balcões de negócio, pois, várias instituições possuem legitimação para celebrar acordos de leniência, por exemplo. No âmbito federal é a CGU que detém a titularidade para tal, porém, o Ministério Público Federal, mesmo diante de um acordo desse porte, de forma absolutamente independente, pode entender pela necessidade de responsabilização criminal ou cível, sendo salutar que acompanhe todo o desenlace desses acordos, lembrando que acordos de leniência devem ser celebrados entre o causador do ilícito e os entes legitimados.

Ainda, há a possibilidade de atuação do próprio TCU, Banco Central e do próprio CADE que pode entender que se está diante da prática anticoncorrencial.¹⁵⁹⁷ Nesse aspecto, há de se avançar com reformas pontuais, por exemplo, que só podem ser levadas adiante pela política, fazendo com que a legislação preveja uma atuação mais coesa.

No entanto, há um modelo de Estado convencionado e autorregulado a impor dificuldades para uma ampla reforma a transformar o país, o que interviria nesse mundo ético próprio da política. Ao Ministério Público cabe atuar com os instrumentos que lhes são fornecidos pela Constituição e pelas leis, mesmo que combatidas por reformas legislativas e decisões retrógradas. Tal estado de coisas se reflete, por óbvio, na percepção de ocorrência do fenômeno, em uma realidade não tão ilusória.

¹⁵⁹⁷ WARDE, Walfredo. O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão a destruir o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 47-48.

No *Corruption Perception Index 2022* da Transparência Internacional divulgado em janeiro de 2023, não houve melhoria significativa na posição brasileira, ocupando a posição 94, (posição anterior era 96), mantendo a nota de “honestidade” de apenas 38, em uma avaliação de 0 a 100.¹⁵⁹⁸ O Brasil não ficou apenas abaixo da média mundial, mas também abaixo da média dos BRICS (38,8 pontos) e média das Américas (43 pontos).¹⁵⁹⁹ Repisando, mesmo que se trate de um índice de percepção, percebe-se que a sensação da sociedade é a de que, em regra, os políticos são corruptos. Há, por parte de pessoas físicas e jurídicas ou coletivas, uma indisposição relacionada ao pagamento de tributos porque sabem que os recursos arrecadados escoam pelos ralos da corrupção sem qualquer retorno para os brasileiros, não havendo investimento em política públicas de infraestrutura e serviços públicos relacionados aos direitos fundamentais sociais. A pesquisa é clara em relação ao Brasil: retrocessos do combate à corrupção, destaques negativos sobre o governo federal.¹⁶⁰⁰ Em 14 de outubro de 2021, dois relatórios foram lançados pela Transparência Internacional-Brasil apontando para a grave situação do país em relação ao combate à corrupção, confrontando diretamente as declarações de um ex-Presidente da República que afirmou ter acabado com a Operação Lava Jato porque em seu governo não há mais corrupção.¹⁶⁰¹

A Transparência Internacional Brasil, desenvolveu o índice de transparência e governança pública (ITGP), atribuindo notas entre 0 e 100 pontos avaliando em 2022 as avaliações dos governos estaduais, distrital e cerca de duzentas prefeituras. A avaliação das assembleias legislativas do país divulgada em 2023 aponta que apenas cinco unidades da federação brasileira apresentam o conceito “bom” (79-60 pts); onze unidades com o conceito “regular” (59-40 pts); oito unidades com o conceito “ruim” (39-20 pts) e três unidades com o conceito “péssimo” (19-0 pts).¹⁶⁰²

¹⁵⁹⁸ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *Corruption perceptions index/2022*. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 03.07.2023.

¹⁵⁹⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Índice de percepção da corrupção 2021. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>. Acesso em: 29.01.2022.

¹⁶⁰⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Transparência internacional denuncia retrocessos no combate à corrupção no Brasil para a OCDE. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/retrocessos/>>. Acesso em: 29 jan.2022.

¹⁶⁰¹ O primeiro relatório é o *Exporting Corruption* e o segundo é o *Brazil: Setbacks in the legal and institutional anti-corruption frameworks (2020 update)*.

¹⁶⁰² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Índice de transparência e governança pública. Disponível em: <<https://indice.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 03 jul.2023.

Insiste-se que a arena política seria importante foro de discussão para reversão desse quadro. O Parlamento é o palco ideal para um dos segmentos da luta contra a corrupção, fonte principal das reformas legislativas gerais que poderão gerar as transformações necessárias. Claro que deveria se ocupar de uma ampla reforma, desde a disciplina do *lobby* pré-eleitoral¹⁶⁰³, caótica e sem controle, até o *lobby* pós-eleitoral que se caracteriza pela atuação de grupos de pressão sobre o parlamento para fazer com que seus interesses (nem sempre republicanos) prevaleçam no processo de aperfeiçoamento do sistema legal nacional e não somente em regras que tocam à persecução criminal ou cível.¹⁶⁰⁴ O problema é que num ambiente de corrupção sistêmica, a regulamentação do *lobby* pode ser um caminho para escamotear atividades ilícitas: o projeto proíbe a oferta de bem, serviço ou vantagem indevida por agente privado que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, todavia, define como exceção “brinde ou hospitalidade legítima”, conceitos abertos ou indeterminados a serem ‘fechados’ em casos concretos. Lacunas e indefinições a prejudicar a implantação de mecanismos efetivos para controlar a atividade de lobistas e políticos no país.¹⁶⁰⁵ Não são poucas as críticas: derruba resolução que permite o monitoramento das contas de pessoas próximas de políticos, ministros e juízes; o projeto atende a interesses de entidades lobistas; houveram manobras para a troca de relator que rejeitou todas as sugestões realizadas pela sociedade civil por meio de mais de 50

¹⁶⁰³ WARDE, Walfrido. O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão a destruir o país. Rio de Janeiro: LeYa, 2018, p. 45. A disciplina jurídica da atividade de *lobby* é uma consequência fatal e inevitável da realidade. Mesmo a maior democracia do mundo disciplina o *lobby* em três diplomas legais a permitir, sob regras rígidas, tanto o *lobby* eleitoral quanto o pós-eleitoral, com normas de transparência e integridade. Por vezes, aquilo que no Brasil se define como corrupção, pode ser chamado nos Estados Unidos de exercício da democracia.

¹⁶⁰⁴ PL do lobby abre margem para privilegiar ex-parlamentares lobistas. Dispositivo aprovado pela Câmara determina identificação de representantes de interesses privados; mas ex-deputados e senadores têm trânsito livre. Em relação ao *Lobby*, a Câmara dos Deputados do Brasil, após 15 anos de debate, aprovou o Projeto de Lei 1.202/2007, no dia 29 de novembro de 2022, de iniciativa do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), que passará a tramitar no Senado da República.¹⁶⁰⁴ Regulamenta a prática de *Lobby* junto aos agentes públicos dos três poderes, dispondo sobre a “[...] a representação de interesse realizada por pessoas naturais ou jurídicas perante agentes públicos com o fim de efetivar as garantias constitucionais, a transparência e o acesso a informações”.¹⁶⁰⁴ Um tema importante para o sistema anticorrupção, mas que pouca atenção desperta na sociedade demonstrando que o combate à corrupção não ocupa mais o centro das preocupações dos brasileiros. Como não poderia deixar de ser, há diversas brechas, como, por exemplo abrir margem para privilegiar a atuação de ex-parlamentares que passam a representar interesses privados, estimulando as chamadas ‘portas giratórias’. (Disponível em: <https://mais.oantagonista.uol.com.br/#/brasil/pl-do-lobby-abre-margem-para-privilegiar-ex-parlamentares-lobistas/?utm_source=oa-site&utm_medium=redir-oa&utm_campaign=opentrial-GA-BL&utm_term=customhtml&utm_content=260320>. Acesso em: 07.12.2022).

¹⁶⁰⁵ A legislação é uma das exigências da OCDE para que o Brasil possa ser aceito como integrante do grupo.

entidades, dentre elas a Transparência internacional; advogados lobistas não seriam passíveis de sanções.¹⁶⁰⁶

Este é apenas um dos pontos de reflexão quanto à necessidade de reformas, entretanto, a preocupação deve focar na otimização de um sistema, de uma agência governamental e políticas públicas anticorrupção em vários segmentos, nomeadamente na educação.

O ideal de depuração depende de uma verdadeira invasão democrática ao Parlamento brasileiro por parlamentares que realmente se comprometam com o combate à corrupção e à impunidade dos poderosos e não com o combate ao combate à corrupção. E mais, a reforma deve ser ampla, focando-se nas condições gerais do país de forma genérica e no controle da corrupção de forma mais pontual, não se admitindo retrocessos.

Muito está por se realizar, ainda mais em um país de corrupção sistêmica que não respeita nem sequer a pandemia que assolou o planeta, com efeitos devastadores em países em desenvolvimento como é o Brasil. Devido à flexibilização das regras para licitações e contratos por parte dos entes federativos, visando a dar maior celeridade à compra de vacinas, medicamentos, EPI's e congêneres, havendo natural desmobilização da imprensa, da sociedade e dos próprios órgãos de fiscalização e controle, abriu-se uma janela de oportunidades para desvios, má gestão e corrupção.¹⁶⁰⁷

¹⁶⁰⁶ 'PL do Lobby' aprovado na Câmara prejudica fiscalização de esquemas como as rachadinhas. *Jornal do Brasil*. 06.dez.2022. Disponível em: <<https://www.jb.com.br/pais/politica/2022/12/1041075-pl-do-lobby-aprovado-na-camara-prejudica-fiscalizacao-de-esquemas-como-as-rachadinhas.html>>. Acesso em: 07 dez 2022.

¹⁶⁰⁷ 6 casos de corrupção em meio à pandemia. Disponível em: <<https://ideiasradicais.com.br/corruptao-em-meio-a-pandemia/>>. Acesso em: 20 dez 2021. Pode-se mencionar alguns casos já investigados, alguns ainda em investigação pelo Ministério Público brasileiro, ocorridos nesse período: i. no estado do Amazonas, com mais de 20 mil infectados e um recorde de número de mortes, o governo do Estado realizou a compra de respiradores com dispensa de licitação de um fornecedor não usual: uma loja de vinhos, pagando-se R\$ 2,9 milhões na compra de 28 respiradores, valor 316% maior do que o preço médio dos equipamentos; ii. no Rio de Janeiro, o Ministério Público e a polícia prenderam o ex-subsecretário estadual de saúde e mais três pessoas, acusados de contratos suspeitos envolvendo a compra de respiradores por R\$169,8 mil cada unidade, em um valor total dispendido de R\$ 68 milhões; iii. em Santa Catarina o secretário da casa civil comprou com dispensa de licitação 200 respiradores, porém, estavam com a entrega em atraso e não consta do site da empresa contratada que ela forneça respiradores; iv. na Paraíba, houve a aquisição de livros com recursos do Fundo Nacional de Saúde, a CGU indicou que somente em um dos livros adquiridos houve um pagamento a maior de cerca de 330% acima do valor comercializado, o que ocasionou um superfaturamento superior a R\$ 48 mil; v. o estado de São Paulo fechou um contrato para compra de três mil respiradores da China pelo valor de R\$ 574 milhões, apenas 150 unidades foram liberadas e entregues; vi. no Ministério da Saúde as variações de preço pagos chegaram ao patamar de 185% acima do preço de mercado em 34 contratos emergenciais assinados desde o início da crise, sendo que as maiores variações ocorreram na compra de sapatilhas para profissionais de saúde e álcool em gel.

O que se apercebe é que, mesmo após o apogeu e queda das operações anticorrupção mais rumorosas, as classes política e empresarial não se sentiram intimidadas, até porque quando se deparam com situações desfavoráveis, tratam de transmudar o cenário legislativo e eleitoral.

São comportamentos dinâmicos e não estáticos a serem analisados criticamente pelo Ministério Público, adotando-se mecanismos de solução possíveis de serem deflagrados sob uma nova ótica de atuação ministerial, mantendo-se ativo para o atingimento de eficiência funcional no aspecto qualitativo.

Durante o período epidêmico, o Ministério Público brasileiro enfrentou esses desafios, adequando-se para uma atuação remota em meio a uma situação de excepcionalidade. No início de março de 2020, foi criado na Procuradoria-Geral da República, em conjunto com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19, norteador do trabalho do Ministério Público brasileiro. Uma atuação coordenada possibilitou que, em todo o país fossem realizadas recomendações para a alocação de recursos decorrentes do enfrentamento do novo coronavírus, focando no trabalho preventivo, evitando a judicialização excessiva e facilitando o trabalho reativo. Por outro lado, o trabalho da instituição foi contínuo e não parou.¹⁶⁰⁸

No aspecto repressivo, ocorreram incontáveis casos sob apuração do Ministério Público em seu âmbito de atuação, algumas realizadas em conjunto com os demais órgãos de controle. Entretanto, como se apercebe, as regras ditadas pelo Parlamento brasileiro limitam cada vez mais essa atuação.

Em plena pandemia, sob ameaças de CPI's, desmatamentos, mortes derivadas de enchentes, miséria e aprofundada desigualdade social, discutia-se longe dos holofotes acerca do valor a ser destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o denominado fundo eleitoral que, de forma paradoxal e discricionária, foi aprovado na Lei de Diretrizes

¹⁶⁰⁸ Anuário do Ministério Público do Brasil 2021/2022, p. 24-25. Disponível em: <<https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-conjur/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022/pages/page/13>>. Acesso em 04 abril 2022.

Orçamentárias para 2022, no patamar de R\$ 4,96 bilhões¹⁶⁰⁹ (artigo 12, inciso XXVII), o maior do planeta, valor a ser investido em candidaturas na corrida eleitoral de 2022.¹⁶¹⁰

A profunda alteração ocorrida na Lei 8.429/92, sancionada em 26 de outubro de 2021, já surtiu efeitos práticos, fazendo com que o número de ações propostas pelo Ministério Público Federal sobre o tema caísse mais da metade no ano de 2022. Por óbvio, os empresários e políticos utilizar-se-ão da mudança legislativa aprovada por eles mesmos como forte argumento para escapar de processos de improbidade administrativa a que respondiam perante a justiça.¹⁶¹¹ Em pouco tempo os milhares de réus de ações de improbidade administrativa poderão escapar desses processos, lançando mão da reforma legislativa que transmudou a lei 8.429/92 de estatuto de defesa do direito difuso à boa administração e à probidade da administração pública em estatuto de defesa do administrador ímprobo, na dicção de alguns.¹⁶¹² Trata-se de um estado de coisas

¹⁶⁰⁹ BRASIL. Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/Lei_14194/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 12 fev 2022. Art. 12, XXVII – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do §4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

¹⁶¹⁰ Ressalte-se que o projeto de lei teve origem no poder executivo com a previsão de 2,1 bilhões e do Congresso Nacional com uma alteração que representa um aumento próximo a 136%. O valor está sendo questionado pelo Partido NOVO perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 7.058. Alega-se que os critérios utilizados para se chegar ao montante aprovado, valor alterado unilateralmente pelo Congresso Nacional, foi à revelia do executivo e viola a fórmula de cálculo já trazida por lei, bem como o princípio da estrita legalidade com os recursos públicos, o que vai totalmente em sentido oposto ao que estabelece o plano plurianual 2020-2023. Em outro sentido sustenta que a competência para propor o orçamento e o cálculo do fundo eleitoral é privativa do poder Executivo. Além disso, a sociedade brasileira vive realidade absolutamente paradoxal em plena pandemia em que pode faltar recursos para a saúde e programas sociais, mas não para um polpudo e bilionário fundo eleitoral. Com o julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, considerou-se inconstitucional o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Para isso, foi criado o FEFC (artigo 16-C, da Lei nº 9.504/97). O fundo contou com R\$ 1,7 bilhões para as eleições de 2018, valor considerado insuficiente e que, por isso, precisou ser aumentado já em 2020, chegando a R\$ 2 bilhões. Para 2022 foi aprovado o valor de R\$ 4,96 bilhões. (Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/356988/partido-questiona-no-stf-aumento-do-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 12.02.2022).

¹⁶¹¹ Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contragentes-publicos-25515154>>. Acesso em: 21.05.2022. Em levantamento realizado pela 5.ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, órgão do MPF responsável pelo combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa e crimes praticados por funcionário público ou particular, a pedido da Globo, apurou-se que o número de ações apresentadas pela instituição diminuiu após a mudança na lei: em janeiro de 2020 foram propostas 258 ações de improbidade administrativa; em 2021 foram 250 ações e em janeiro de 2022, apenas 121 ações de improbidade foram propostas.

¹⁶¹² Id., Ib. O ex-ministro da Saúde Eduardo Pazuello foi absolvido na ação que o responsabilizava pelo caos no sistema de saúde de Manaus na época da pandemia, onde pacientes morreram asfixiados por falta de oxigênio em janeiro de 2021, pois, a nova lei passou a prever a punição somente a título de dolo, não havendo mais conduta ímproba na forma culposa.

inconcebível sob a ótica republicana a violar o direito fundamental a uma administração pública proba, afetando as demais cláusulas anticorrupção.

Entre elas, a cláusula anticorrupção institucional que prevê a própria existência do Ministério Público brasileiro, oriunda da mesma matriz das demais cláusulas anticorrupção diluídas no texto da Constituição brasileira podendo-se mencionar a do artigo 37, § 4º, a sustentar o controle da corrupção em várias frentes. Portanto, são cláusulas que contêm a mesma informação genética. Mas, genética não é destino, talvez seja por isso que mesmo irmãos idênticos, ao longo da vida, podem acumular diferenças e algumas doenças crônicas podem surgir em ambos ou apenas em um deles. Assim, mesmo que a origem seja comum, o estilo de vida e fatores múltiplos podem alterar a forma com que os genes são ligados e desligados. Em seu ‘estilo de vida’, o Ministério Público brasileiro atua para tratar da patologia da corrupção por intermédio dos remédios existentes, tendo em vista a sua ligação genética com a Constituição, mesmo que uma batalha diária tenha de ser travada. Genética está na origem, não no destino, está na construção da instituição. Se a instituição for forte, representará tratamentos mais potentes para a o controle da corrupção em sua área de atribuição constitucional e poderá salvar o doente.¹⁶¹³

Dentre todas as instituições com supedâneo constitucional, o Ministério Público foi o mais aquinhado pela Constituição brasileira com uma extensa gama de atribuições e responsabilidades postas e outras que florescem e se acrescentam no decorrer do processo de construção institucional e de evolução contínua. Deve ser cobrado na mesma medida.

Muito se avançou, mas, a velocidade da informação e das mudanças tecnológicas possibilitam que, em um toque, milhões de dólares da corrupção e lavagem de capitais sejam transferidos e pulverizados em contas falsas em paraísos fiscais. Por isso a instituição não pode ficar refém de instrumentos cunhados na década de 1940, como é o caso do Código de Processo Penal, para o combate à corrupção atual. Daí a necessidade de uma constante conformação e mutação para o cumprimento de suas funções constitucionais, capacitando-se para o enfrentamento da corrupção de forma ainda mais inteligente e eficiente, considerando a sua posição de garantidor de direitos fundamentais, entre eles, o direito fundamental anticorrupção.

¹⁶¹³ Neste trabalho já se mencionou que a corrupção é um cancro, já em fase de metástase e que necessidade de tratamento intensivo sob pena de se perder o doente, neste caso, o país.

6.2 Ministério Público: epicentro do combate à corrupção

O Ministério Público está no epicentro de todo o sistema anticorrupção estabelecido constitucionalmente. E mais: figura como presença obrigatória em todos os debates multissetoriais sobre o fenômeno. Quando é alijado, a própria Constituição, os princípios, direitos fundamentais e a própria Democracia estarão em situação de risco. Pelo que se expôs, apercebe-se que o resultado dos trabalhos realizados pelas demais instituições de controle da corrupção e má gestão pública, inclusive no campo político, deve ser reportado ao Ministério Público para que exerça as suas funções constitucionais. É a única instituição que possui a prerrogativa de agir em seu campo administrativo *sui generis*, bem como a de propositura de ações criminais e cíveis, ações de controle de constitucionalidade, intervindo em todas as etapas, acompanhando os pleitos eleitorais, com legitimidade para propor ações também perante a justiça eleitoral.

O desenho constitucional da instituição a vocacionou de tal forma à tutela do direito fundamental anticorrupção que lhe conferiu contornos muito diferenciados em relação às demais instituições. Sem desmerecer as relevantes funções das demais, mas a título ilustrativo, pode-se mencionar alguns aspectos comparativos.

As polícias possuem a atribuição constitucional investigativa; o Ministério Público, além do poder investigatório nos campos criminal e cível, possui legitimidade privativa para ajuizamento de ações penais referente a crimes contra a administração pública, bem como, para propor ação de improbidade administrativa ou ação civil pública contra atos de corrupção, sem olvidar que lhe cabe o controle externo da atividade policial; o Tribunal de Contas possui competência para sancionar o mau administrador, aplicando-lhe sanções, mas o resultado será reportado ao Ministério Público para que exerça suas atribuições constitucionais de responsabilização cível e criminal; as comissões parlamentares de inquérito podem sugerir o indiciamento de várias pessoas de acordo com o resultado de seus trabalhos, entretanto, é o Ministério Público que, por força constitucional, vai analisar os documentos que lhe forem encaminhados formando o seu convencimento motivado acerca da prática de crimes, improbidade administrativa ou corrupção empresarial, a movimentar sua atuação resolutiva ou demandista; a CGU poderá aplicar as penalidades administrativas com base na lei anticorrupção empresarial ou celebrar acordo de leniência, mas tudo reportará ao Ministério Público para que a instituição exerça suas atribuições constitucionais de responsabilização em outras esferas.

Mecanismos para o controle do poder público pelo Ministério Público, apesar de merecerem melhoramentos, foram postos à prova e se mostraram efetivos por algum tempo, mesmo com os altos e baixos da jurisprudência e de reformas que prejudicam o combate à corrupção. Isso porque a instituição, por meio de seus membros, conscientizou-se de sua missão anticorrupção.

Deve adotar novos paradigmas para a tutela anticorrupção, conquanto não legisle, não decida, nem mesmo institua políticas públicas, entretanto as pode sugerir e deve fiscalizar. É o fiscal da ordem jurídica, devendo zelar pela fiel observância do direito, incluindo-se todas as fontes. Exemplo disso pode-se extrair facilmente da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei 14.230/2021, que deve ser aplicada, mesmo que na ótica do Ministério Público tenha desfigurado consideravelmente o combate à corrupção no espectro não penal. Cabe-lhe invocar a jurisdição constitucional para que se possa reverter seus efeitos deletérios. Contudo, enquanto a legislação não for considerada inconstitucional, deve ser aplicada pelo fiscal da ordem jurídica.

Não é detentor de toda a informação, dados e conhecimento sob domínio das demais instituições de controle, sendo salutar que haja congraçamento entre as inteligências dos diversos órgãos anticorrupção. Há, portanto, limitações.

Tendo isso em conta, os integrantes da instituição, além de cumprirem o seu papel repressivo, devem ir a campo buscando o engajamento das demais instituições e de toda a sociedade na luta contra a corrupção, requestando reformas institucionais amplas, mesmo que não haja fórmulas prontas e acabadas para tanto. Mas, o próprio poder público e a sociedade devem realizar temperamentos, adaptações e as ações, influenciando a formação de consciências para a renovação política a recrutar pessoas cada vez mais qualificadas e comprometidas com a transformação social, econômica e política do país.

Mesmo com todo o engajamento e das narrativas em torno da defesa de direitos humanos, o perfil do Brasil, no que concerne com os direitos fundamentais continua com baixa avaliação. No *WJP Rule of Law Index: World Justice Project*, no fator que mede o índice de Estado de Direito, reconhece que o sistema jurídico que não respeita os direitos humanos fundamentais não merece ser chamado de Estado de Direito. Considerando o ano de 2021, a

pontuação do país ficou em 95, entre os 139 países, considerando o valor 139 para o pior (República do Irã) e 1 para o melhor (Dinamarca).¹⁶¹⁴

O fator 2, do mesmo índice, mede a ausência de corrupção no governo, também durante o ano de 2021. Considera três formas de corrupção: suborno, influência indevida de interesses públicos ou privados e apropriação indébita de fundos públicos ou outros recursos. O Brasil obteve a pontuação 80, entre os 139 países, considerando o valor 139 para o pior (República do Congo) e 1 para o melhor (Dinamarca).¹⁶¹⁵

Verifica-se que, mesmo com todo o esforço dispendido pelo Ministério Público e as demais instituições de fiscalização e controle no combate à corrupção, a cultura e as práticas de corrupção não mudaram substancialmente. O sistema cleptocrata incrustado promove o atual processo de desmonte e disruptura da legislação anticorrupção, aliada a várias anulações de processos cíveis e criminais envolvendo atos de corrupção praticados por políticos (e não a política), embalados pela boa *performance* da instituição. A instituição, com erros e acertos, alcançou um patamar de desempenho capaz de atingir a casta de poderosos de forma mais consistente. Porém, a “Targentopole” contra-ataca.

De lado outro, a tática é compreensível se puder ser debitada a um objetivo-finalidade de estratégia demagógica do consenso, voltado à desesperança e ao rebaixamento do espírito público. O político de ocasião se equipara aos membros da comunidade nos termos “sou um de vocês, sou como todos vocês”, provocando uma “anticultura” e uma “antipolítica” que sempre favorece os corruptos e os reconduz a elevados índices de aprovação mesmo figurando na situação de réus em vários casos de corrupção. Há um contágio recíproco promovendo uma deseducação em massa.¹⁶¹⁶

Não há uma reforma institucional mágica que instantaneamente acabe com a corrupção. Mas, é possível ao parlamento que rapidamente acabe com o combate à corrupção, bastando a aprovação de leis que o desmobilizem.

¹⁶¹⁴ Disponível em: <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Brazil/Fundamental%20Rights/>>. Acesso em: 04 jan 2022.

¹⁶¹⁵ Disponível em: <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Brazil/Absence%20of%20Corruption/>>. Acesso em: 04 jan 2022.

¹⁶¹⁶ GUIMARÃES, Rodrigo Chemim. *Mãos limpas e Lava Jato: A corrupção se olha no espelho*. Porto Alegre: CDG, 2017, p. 250-251.

Ao desmobilizar a legislação, violando o princípio anticorrupção, as forças contrárias à cidadania prosseguem na ofensiva contra quaisquer espécies de controle, desarmando-os.

No caso do Ministério Público, a vindita se opera por suposto e genérico comportamento abusivo e hipotéticos prejuízos econômicos resultantes de sua atuação, sem explicar especificamente como e onde isso ocorre na casuística. A reação foi decantada: como ninguém está olhando quando as regras mudam, a ideia central é, frontalmente transferir a crise de desconfiança nas instituições mirando em um alvo bem definido: o Ministério Público.¹⁶¹⁷

Não significa que não seja necessário, por vezes, um desvio de rota ou que a instituição jamais se equivoque. Pelo contrário, diante da constatação de falhas e dificuldades, todos os membros devem refletir sobre novas posturas tendentes a uma constante recriação de um Ministério Público independente, uno e eficiente na defesa dos direitos e princípios constitucionais a descortinar um caminho necessário para o enfrentamento do caos que a corrupção promove. Há de se desenvolver as potencialidades e reconhecer as suas limitações em um processo de auto-depuração, afinal, o Ministério Público, sem embargo do generoso rol de atribuições, não detém o monopólio do combate à corrupção, missão a ser compartilhada com outras importantes instituições da República. Não se pode ignorar, tampouco, que à instituição é vedado substituir-se ao poder legislativo, ao judiciário ou ao executivo, considerando que deve cumprir a Constituição da República brasileira, compreendendo que há uma divisão das funções de poder, os quais devem ser fiscalizados pelo Ministério Público, porém, não se trata de atribuição que lhe possibilite exercer quaisquer desses poderes, mesmo que a instituição tenha sido guindada ao papel de uma verdadeira agência independente no mesmo patamar dos poderes da República. A harmonia e independência que se exige dos poderes também atinge proporcionalmente o Ministério Público brasileiro em suas relações com os poderes.

Porém, penalizá-lo por seus eventuais erros verificados em operações anticorrupção convola-se em prejuízo para a própria sociedade brasileira. Não representa uma justa razão para

¹⁶¹⁷ Pesquisa realizada pela *Praxian: Business & marketing specialists* sobre um diagnóstico de imagem do Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público em âmbito nacional, em 2014. O Ministério Público aparece com 84% na soma dos itens muito importante e importante, figurando em terceiro lugar em importância das instituições para a sociedade (pouco atrás da polícia e da Defensoria Pública). Na mesma pesquisa, figura em segundo lugar no nível de confiança na instituição, perdendo apenas para as forças armadas. O Ministério Público, em termos gerais, foi a instituição que recebeu maior avaliação sobre o nível de confiança depositado pela população. (Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_22_46_690_resultados_cnmp_relatorio_analitico.pdf>. Acesso em: 04 jan 2022).

que haja retrocessos no combate à corrupção, afrontando a Constituição brasileira e as convenções anticorrupção.

Já se mencionou neste trabalho sobre a grande quantidade de membros do Parlamento brasileiro que responde, no âmbito cível e criminal, a ações propostas pelo Ministério Público. Por óbvio que a atividade legiferante vai proporcionar oportunidade para legislar em causa própria. Em um exemplo, cite-se o caso de um senador da República pelo estado de Mato Grosso do Sul, o único da bancada que votou a favor de Lei 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei 8.429/92, causando claro retrocesso no combate à corrupção. Tramita contra ele uma ação de improbidade administrativa por meio da qual o poder judiciário bloqueou o valor de R\$ 131 milhões em seu nome por fraude e desvio de dinheiro da prefeitura por meio de operação tapa-buracos quando era prefeito da capital.¹⁶¹⁸ Em meados de janeiro de 2022, nada mais legítimo do que o parlamentar recorrer à Lei que ajudou a aprovar requerendo a suspensão do processo. No entanto, o pedido foi negado pelo juiz da 2.^a Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos do Tribunal sul-mato-grossense, pois, a suspensão poderia levar à prescrição iminente.¹⁶¹⁹

Atribui-se ao Ministério Público e a uma parcela do próprio poder judiciário a responsabilidade pela relativização de garantias constitucionais processuais de políticos e empresários corruptos e seus asseclas, bem como prejuízos econômicos nacionais, estes identificados como efeitos colaterais derivados das diversas operações levadas a efeito pelo país afora nos últimos anos. Haveria um premeditado propósito de malfazejo econômico e político na atuação de todo o Ministério Público brasileiro em conluio com várias instâncias do poder judiciário. Especificamente em relação a algumas operações, alega-se, haveria uma vinculação com imperialismos de potências estrangeiras e, por isso, são utilizadas como instrumentos de desmonte do setor produtivo nacional. São narrativas anacrônicas que acabam embalando as atuais reformas contra o combate à corrupção, ressuscitando discussões sobre as vantagens de um ambiente corrupto para o crescimento econômico nacional por grupos que, de alguma forma, querem emplacar nesta altura uma *grease whells theory* à brasileira. Para os adeptos, deveria o Ministério Público brasileiro acrescentar como fundamento de sua atuação, não somente a defesa

¹⁶¹⁸ Nelsinho usa lei aprovada por ele para suspender julgamento e ficar livre de ação de R\$ 131 mil. Disponível em: <https://ojacare.com.br/2022/02/04/nelsinho-usa-lei-aprovada-por-ele-para-suspender-julgamento-e-ficar-livre-de-acao-de-r-131-mil/?fbclid=IwAR2d_3k3qaS8kQWko9txr1U0--403MIHth6crEHrvb8fD3xWyJeMZpLsOTQ#.Yf2dderMJD8>. Acesso em: 04 fev 2022.

¹⁶¹⁹ Id. Ib.

dos princípios e direitos constitucionais em sentido amplo, mas, também ater-se aos efeitos econômicos de sua atividade persecutória. Entretanto, os órgãos de persecução do Estado brasileiro, em especial, o Ministério Público, não podem se furtar de investigar crimes cometidos por empresários e políticos sopesando que, em consequência das investigações, poderia ser afetada a situação financeira e a arrecadação tributária de quaisquer dos grupos envolvidos em fraudes e corrupção. Até porque não há como estimar tais consequências nem é seu papel.

São discursos que embalam uma reação da área política redundante em ataques e retrocessos que, em última análise vitimam a própria sociedade. Olvidam que também possuem atribuição constitucional de combater a corrupção? Reformas pontuais no sistema punitivo podem e devem ser realizadas de acordo com os contextos de corrupção em que se enquadra o país. O Poder Executivo tem a competência material de elaborar e executar as políticas públicas anticorrupção e do autocontrole de seus atos administrativos. O Parlamento, a competência de elaborar leis veiculadoras de várias políticas públicas visando à evolução no combate e controle da corrupção, bem como o dever de fiscalizar os atos do poder executivo na execução dessas políticas, zelando pelo patrimônio público. É o ideal constitucional para que os direitos fundamentais sejam efetivados. Não se pode esperar que os poderes sejam totalmente depurados dos maus políticos para que cumpram seus deveres institucionais.

Lado outro, o Ministério Público, instituição de Estado que é, deve se aproximar do Parlamento e dos órgãos de governamentais da federação, sem subserviência. Não somente a cúpula, mas, também os membros do Ministério Público que atuam no âmbito das Comarcas e Seções judiciárias, no exercício de sua função de agente político pode e deve ser aproximar do ente municipal. Claro que o Ministério Público não pode servir de órgão de consultoria, eis que vedado pela Constituição brasileira¹⁶²⁰, mas pode ser uma instituição parceira daqueles que desejam desempenhar escorreitamente os seus mandatos eletivos. Os vereadores, secretários municipais e prefeitos são agentes transformadores da sociedade para o bem e para o mal, todavia, possuem o dever de não compactuar com práticas corruptas.

A começar de um diagnóstico acerca de um relacionamento interinstitucional que pode ser próximo e afinado, reforçando mecanismos de controle interno, integridade e *compliance*, no intuito de prevenir a corrupção e fomentar a boa governança.

¹⁶²⁰ Artigo 129, inciso IX da Constituição brasileira: IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”

A grande maioria dos municípios brasileiros ainda não dispõe de órgãos de controle interno atuantes e mecanismos de integridade efetivos, seja por falta de vontade política, seja por falta de recursos materiais e humanos. O mesmo se diga em relação às Câmaras de vereadores.

Para além disso, o Parlamento municipal tem o importante papel de desenvolver o debate sobre políticas públicas no âmbito municipal. Deve organizar e propiciar o debate de ideias, independentemente da cor partidária, com liberdade política, extraindo posicionamentos que podem nortear o próprio Poder Executivo, o que também ocorre nas demais esferas da federação.

No processo legislativo, complexo por excelência, reside a maior celeuma. Destaque para o problema que reside na peça orçamentária, elaborada a várias mãos e que diz respeito ao funcionamento e à estruturação do próprio município, geralmente a lei menos compreensível e transparente do município. Assim como o é no âmbito da União e dos Estados. Aliás, quanto menos transparente e mais complexa possível sejam as leis orçamentárias, melhor para os corruptos. É exatamente nos meandros das leis orçamentárias, nas rubricas incognoscíveis e desinteressantes para a sociedade que se encontra o nicho de ilegalidades e desvios de toda a sorte, dificilmente detectados pelos tribunais de contas e demais órgãos de controle, inclusive o Ministério Público.

Os resultados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), divulgado em 08.12.2021, realizado pela Rede de Controle da Gestão Pública quando leva em consideração o Poder ao qual se vincula, o Legislativo, no nível municipal, apresenta maior fragilidade, refletindo essencialmente necessidades de aprimoramento institucional identificadas nessas instituições.¹⁶²¹

Em outra avaliação, por meio do índice de transparência e governança pública (ITGP) 2022, no nível executivo municipal, a Transparência Internacional: Brasil apoiou e forneceu metodologia específica para que oito organizações civis avaliassem mais de cento e oitenta municípios de sete estados do Brasil (Bahia/litoral sul; Espírito Santo; Pará/arquipélado de Marajó; Paraná/17. regional de saúde; Piauí; Rio Grande do Sul/região de POA; São Paulo/região de Franca; São Paulo/região de Limeira). O método empregado tem como objetivo analisar a existência de políticas públicas, legislação, ações governamentais e práticas de transparência, dados abertos, participação, transformação digital, integridade e combate à corrupção, inclusive

¹⁶²¹ Levantamento traz dados sobre corrupção nas organizações públicas brasileiras. Disponível em: <<http://www.rededecontrole.gov.br/?p=1044>>. Acesso em: 23 fev.2022.

na gestão de saúde em pequenos e médios municípios.¹⁶²² Mesmo considerando as diferenças regionais, colhe-se que a grande maioria dos municípios foi classificado como regular e ruim.¹⁶²³ Setores do ente municipal em que se identifica interesse público, a justificar a intervenção do Ministério Público.

Neste eito, resta evidente que o Ministério Público pode e deve propor o diálogo extraprocessual interinstitucional com os Parlamentos e com o Poder Executivo levando-se em conta a sua legitimidade formal e substancial¹⁶²⁴ na interpretação constitucional e convencional. Afinal, a instituição é detentora de titularidade para a propositura das ações constitucionais, no sistema concentrado de controle de constitucionalidade¹⁶²⁵ e a legitimidade para as ações civis públicas, por intermédio das quais se pode exercitar o controle no sistema difuso, incluindo a aferição de convencionalidade. Além disso, deve-se aproveitar sua capilaridade, considerando que está presente por meio, principalmente, dos Ministérios Públicos estaduais na quase totalidade dos municípios brasileiros, o que torna imprescindível uma atuação uníssona e planejada em nível nacional.

Ademais, a instituição possui atribuições bem definidas de controle e responsabilização cível e criminal das demais instituições de fiscalização e controle. Há inúmeras situações em que a responsabilização criminal ou por improbidade está intimamente correlacionada com a apuração da responsabilidade administrativa, pelo que o Ministério Público poderá não somente requisitar a instauração de sindicâncias ou procedimentos administrativos¹⁶²⁶ como também acompanhá-los por meio de Procedimento Administrativo próprio. Igualmente, poderá promover diretamente

¹⁶²² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL: BRASIL. Nota metodológica: índice de transparência e governança pública (ITGP) Poder executivo municipal/2022, p. 03. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/itgp-executivo-municipal-nota-metodologica>>. Acesso em: 04 jul.2023.

¹⁶²³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL: BRASIL. Índice de transparência e governança pública 2022. Disponível em: <<https://indice.transparenciainternacional.org.br/municipal/>>. Acesso em: 04 jul.2023.

¹⁶²⁴ Não há avaliação democrática-eleitoral, mas uma avaliação democrático-burocrática e profissional.

¹⁶²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05.10.2022. Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência) ... VI – o Procurador-Geral da República; art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: ... IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados nos casos previstos nesta Constituição.

¹⁶²⁶ BRASIL. Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: [...] III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível;

inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.¹⁶²⁷

Isto porque deve ser instituição isenta e imparcial. A propósito de um Ministério Público projetado e daquele que se encontra em construção, pode-se socorrer de Bonavides que se refere a dois Ministérios Públicos: o da Constituição e o do Governo, salientando que “[...] o Ministério Público nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é consitucional: é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficiência e salvaguarda das instituições”.¹⁶²⁸

Essa posição lhe possibilita assumir a posição de controlador dos demais órgãos de controle, mas, nomeadamente, assumir a função de gestor consensual de procedimentos extrajudiciais e judiciais, buscando a composição dialógica, como uma nova forma de controle, mesmo entendida com a máxima cautela, a promover novas leituras sobre o princípio da tripartição das funções de poder, aprimorando a eficiência no combate à corrupção. Esse rearranjo cooperativo, equilibrado e harmônico potencializa o cumprimento dos deveres constitucionais dos poderes e órgãos. Nessa perspectiva, os órgãos governamentais ou poderes falam e escutam, apresentando-se ao final um acordo persuasivo que pode ser conduzido pelo Ministério Público.¹⁶²⁹ Não se pode ignorar a possibilidade de a instituição buscar a discussão, definição, formulação, planejamento, execução e o controle de políticas públicas em geral e, em especial, a anticorrupção.

Diante dessa realidade, entende-se proveitoso o agendamento de audiências e reuniões entre integrantes dos poderes legislativo e executivo e Ministério Público, estabelecendo-se uma respeitosa relação institucional em que vários temas relacionados ao controle e fiscalização dos atos da administração pública e do orçamento poderão ser previamente discutidos, esclarecidos, antevendo e evitando futuros conflitos, com evidentes benefícios para a sociedade e o interesse público. É um movimento em que se vislumbra a possibilidade de o interesse público primário e

¹⁶²⁷ BRASIL. Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior;

¹⁶²⁸ BONAVIDES, Paulo. *Os dois Ministérios Públicos: o da Constituição e o do Governo*. (in) MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et. Al (coords). Ministério Público e a ordem social justa. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 530.

¹⁶²⁹ SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. 2016, p. 96.

cidadania assumirem suas posições preponderantes, reconduzindo a classe política, em especial, o Parlamento, para uma de suas funções que tem sido relegada a segundo plano: fiscalização, sem subserviência ao poder executivo. Lembrando que a divisão das funções de poder segue dois critérios básicos: a garantia da liberdade do indivíduo por meio do combate aos abusos estatais e a otimização do desempenho pela técnica da divisão de trabalho ou funções estatais.

Essa aproximação não significa, em nenhuma hipótese, que a instituição estaria curvando-se ao Poder Legislativo ou ao Executivo, nem mesmo que os poderes estariam se submetendo ao Ministério Público, mas, sim servindo ente colaborativo para a melhoria das atividades legislativas e administrativas em sentido amplo, função compatível com a finalidade constitucional do Ministério Público, pois, estará a tutelar o princípio anticorrupção, prioritariamente no aspecto preventivo, ao tempo em que racionaliza a sua atuação no aspecto resolutivo. O diálogo viabilizado pelo Ministério Público com o parlamento ou poder executivo para a promoção de políticas públicas ou reformas legislativas anticorrupção, concretizando direitos humanos, insere-se numa rede de implicações e limitações recíprocas, prevendo a possibilidade de um órgão do Estado constitucional interferir na atividade típica de outro¹⁶³⁰ de forma não impositiva, mas sim, colaborativa.

Cuida-se de atividade resolutiva típica a ser desenvolvida pelo Ministério Público brasileiro.

Igualmente, os membros do Ministério Público a exercerem atribuições junto às Promotorias ou Procuradorias especializadas devem acompanhar diuturnamente as atividades estatais, mantendo contato com os titulares das pastas municipais e estaduais, visto que o distanciamento acaba impedindo oportunidades de atuação colaborativa entre as instituições, fazendo brotar o que se denominou de direito administrativo do medo.¹⁶³¹

Ora, o receio do gestor em ser responsabilizado pelo mero exercício da função pública, mesmo quando escoimada de corrupção e desonestidade, só se justificaria pela existência de um sistema de controle disfuncional. Um controle disfuncional, quando exercido pelo Ministério

¹⁶³⁰ SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. 2016, p. 99.

¹⁶³¹ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 333. Por direito administrativo do medo, o autor se refere à “[...] interpretação e aplicação das normas de direito administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público”.

Público pode representar não somente uma atividade de risco para o administrador, mas pode impor medo de agir ao administrador para evitar sua responsabilização que não pode ser banalizada. Não é o que se almeja. Com efeito, o princípio anticorrupção não comunga com o controle disfuncional quer da política, quer da administração pública ou do empresário que com ela contrata, mas sim deve estimular atuações mais íntegras e uniformes com vistas à segurança jurídica e tratamento isonômico.

A instituição deve ser imparcial, mas jamais será neutra. Há de se alcançar a um limiar de extração do máximo potencial das atribuições do Ministério Público sob o espectro do Estado Democrático de Direito, restando claro que não há outro caminho para a instituição que não seja o de prosseguir na luta contra a corrupção e a impunidade. Para isso, deve adaptar-se aos novos tempos, investindo na formação intelectual e humana, atuação preventiva e resolutiva, nas relações interinstitucionais e na atuação multi-institucional. Jamais poderá se conformar com o estado de coisas inconstitucional gerado pela corrupção, reinventando-se e reconstruindo técnicas de persecução cível e criminal de forma contínua e legal, munindo-se de instrumentos cada vez mais poderosos a edificar entendimentos jurídicos que mais atendam aos direitos de cidadania, rechaçando os desmandos do poder, à luz do princípio anticorrupção.

Noutro sentido, considerando as prováveis resistências ao diálogo constitucional e à falta de efetividade dos processos judiciais, existe a opção de alterar o *locus* de debate da corrupção. Alguns membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, por variados motivos, têm deixado a carreira e optado por lutar em outras arenas. Uns partem para o campo da política¹⁶³², no intuito de participar da construção e debate das reformas institucionais anticorrupção, aplicando a experiência haurida no campo das contendas no combate à corrupção, crime institucionalizado e a defesa do patrimônio público. Outros se aventuram no setor privado na área de consultorias empresariais, desenvolvendo atividades relacionadas aos mecanismos de integridade e *compliance*. São opções válidas e, por vezes, necessárias.

¹⁶³² SACONI, João Paulo. *Moro e Deltan*, figuras centrais da Lava-jato, se elegem no Paraná. O Globo. 02.10.2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2022/10/moro-e-deltan-figuras-centrais-da-lava-jato-se-elegem-no-parana.ghtml>>. Acesso em: 05.10.2022. “Sergio Moro está eleito Senador pelo Paraná, desbancando Paulo Martins, candidato de Jair Bolsonaro, e Álvaro Dias, seu antigo aliado. Filiado ao União Brasil, o ex-juiz atingiu 1.953.159 votos, o equivalente a 33,50% do total. Com a chegada de Moro ao cargo de Senador, a operação Lava-Jato passará a ter duas de suas principais figuras no Congresso. Deltan Dallagnol, ex-procurador que chefiou o braço paranaense da operação, se elegeu pelo Podemos. Foi o campeão de votos para deputado federal com 344.917”.

Sem embargo disso, o que se quer é enfatizar a necessidade de resiliência e diligência do próprio Ministério Público para que a instituição evolua e mantenha o protagonismo no combate à corrupção, exercendo com responsabilidade e técnica as atribuições que lhes são conferidas. Afinal, “o preço da liberdade é a eterna vigilância”.¹⁶³³

Assim, os mecanismos de controle extraprocessuais e processuais tradicionais sob nova roupagem, somam-se a novas práticas, técnicas e tecnologias para que a instituição possa desempenhar suas atribuições de maneira cada vez mais eficiente e fiável.

Acrescente-se a isso que o exercício de suas atribuições constitucionais e legais deve ser realizado de forma impessoal, renunciando a espetáculos midiáticos e pautado tanto nos interesses da sociedade quanto nos direitos e garantias fundamentais dos acusados de corrupção, afinal, o seu compromisso central é com a dignidade da pessoa humana.

Seus membros tampouco devem se travestir em heróis nacionais. Maquiavel já indicava que não há um referencial seguro de que as transformações se realizem a partir do topo ou por meio de um único homem dotado de virtù.¹⁶³⁴ O Ministério Público por meio do desempenho de um ou alguns de seus membros não será capaz de refundar o Estado. Primeiro porque há grande dificuldade de se forjar um homem tão em uma sociedade a tal ponto corrompida; segundo porque, mesmo que isso ocorra, haverá “[...] uma grande resistência em relação a tal cidadão virtuoso que se disponha a estabelecer uma reforma adequada e necessária e gradual em uma República. Os homens acostumados a viver no ambiente corrompido não querem que isso mude”.¹⁶³⁵ A tônica se repete na atualidade: os heróis individuais não conseguem emplacar mudanças institucionais, normativas ou culturais tão profundas, sozinhos.¹⁶³⁶ A sociedade não pode depender disso.

A sociedade exige, com razão, resultados imediatos, entretanto, o caminho da integridade, o único capaz de alterar o estado de corrupção, é longo e pedregoso. Já se abordou, mesmo que de maneira perfunctória, sobre a história da corrupção e algumas teorias que intentam

¹⁶³³ SHAPIRO, Fred R. *The Yale Book of Quotations*, 2006. A citação costumeiramente é atribuída a Thomas Jefferson, mas, trata-se de uma simplificação de um trecho de discurso de John Philpot Curran de julho de 1790.

¹⁶³⁴ MAQUIAVEL, Discurso da primeira década sobre Tito Livio, p. 77.

¹⁶³⁵ Id., Ib.

¹⁶³⁶ CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. *Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva*. In: *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. FORTINI, Cristiana (Coord.). Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 183.

explicá-la, justamente para que sejam descortinadas suas causas, contextos, efeitos, e todos os fatores que lhe são inerentes, visando ao seu controle. Tal histórico coincide e se desenvolve simultaneamente com a própria história da civilização. A análise crítica da história e das teorias que estudam o fenômeno da corrupção em muito podem contribuir para que o Ministério Público desempenhe suas funções.

Na falta de reformas amplas e positivas, a inovação e evolução no combate à corrupção poderá se realizar independentemente de reformas legislativas, não de fora para dentro, mas, de micro reformas às avessas, fruto de um árduo trabalho de reconstrução e constante evolução no modo de atuação da instituição, preferencialmente, adotando práticas que a aproximem cada vez mais da sociedade sem perder de vista a oportunidade de contribuir para sua emancipação e formação de uma cultura cívica anticorrupção. Afinal, quando a sociedade mantém códigos tradicionais e valores estabelecidos em contextos em que a autoridade pública tem somente a obrigação de prover o sustento, recompensas e empregos aos membros de sua família, grupo ou clã, fomenta-se uma cultura de tolerância ou de aceitação da corrupção.

A incorporação de novos arquétipos e formas de atuação, alguns enumerados neste trabalho e outros tantos que poderão vir à lume doravante, sedimentam uma instituição cada vez mais forte e reafirma a sua legitimidade para o combate anticorrupção.

Das cinzas de um retrocesso anunciado, renasce novo Ministério Público, mais maduro e reflexivo, focando-se na atuação unívoca de seus órgãos de execução, resolutiva e, preferencialmente, no campo extrajudicial.

Testemunha-se um pequeno lapso histórico da luta contra a corrupção; não o fim da história.

Cabe ao Ministério Público brasileiro participar ativamente desse embate, sem omitir-se, reinventando-se sem desbordar dos limites constitucionais e legais, independentemente do reconhecimento ou não de seu legado pela sociedade ou pela própria política. Tal desiderato lhe é inato, visceral, é de sua natureza constitucional. O Ministério Público e o princípio anticorrupção são ligados geneticamente.

Os direitos e princípios fundamentais e estruturais, a lícita assunção de cargos públicos e a alternância de poder, os princípios constitucionais da Administração Pública, o sistema de freios e contrapesos e o demais bens jurídicos fundados em valores democráticos e republicanos

são amalgamados em um arcabouço jurídico-constitucional de cuja fiscalização e controle participa todo o Ministério Público brasileiro.

É o modo pelo qual o Ministério Público exerce uma de suas principais missões constitucionais junto à sociedade brasileira: guardião do princípio anticorrupção.

CONCLUSÃO

O Brasil vivencia um alarmante nível de corrosão política, ética, econômica e social a desafiar as suas instituições. A corrupção enraizada não cede e levou a Brasil a uma profunda recessão e a uma lenta recuperação econômica. Enquanto isso os direitos fundamentais da coletividade são sacrificados: mesmo existindo recursos, os investimentos em saúde são desviados; não há saneamento básico, elemento que impacta a saúde humana nos centros urbanos; a educação oferecida é de baixa qualidade e sem conteúdo que possibilite ao cidadão uma formação cívica e de consciência de direitos e deveres; o meio ambiente é depredado por conta de fraudes em autorizações e licenças, afora outros segmentos públicos e privados em que a corrupção surte seus efeitos nefastos.

A corrupção aleija a prática política, os postulados que dão corpo e significado ao próprio conceito de República, o Estado Democrático de Direito, enfraquece as instituições e o equilíbrio entre os poderes, além de comprometer a execução de políticas públicas em áreas de primeira necessidade como a saúde, educação e segurança pública, do desenvolvimento do País, defenestrando a integridade dos pilares constitucionais.

A realidade brasileira é fruto de seu passado, iniciando-se no descobrimento, perpassando pelo período colonial, imperial, nomeadamente o período republicano, quando a corrupção grassou célere, chegando à quadra atual de corrupção sistêmica e cleptocracia. Assim como em outros países, não é incomum que se noticiem escândalos frequentes envolvendo atos de corrupção daqueles que ostentam funções estatais, em todos os níveis, em conluio com empresários, evidenciando que, desde há muito na República brasileira o poder, a ordem jurídica e a própria sociedade já se encontram contagiados pela perversão ética e desapego ao civismo.

Necessário em um primeiro momento, portanto, compreender as engrenagens que geraram a situação atual com o intuito de se engendrar novas soluções visando ao seu enfrentamento. Não é um problema recente. Assim, aprender com as experiências do passado, investigando a história e a evolução do pensamento sobre a corrupção, seus principais marcos teóricos hauridos nas diversas áreas do conhecimento, propiciam uma melhor compreensão sobre o presente, contribuindo para que o Direito e outros segmentos do conhecimento humano possam desenvolver técnicas com o objetivo de seu enfrentamento com base nos diversos segmentos do

conhecimento humano como a História, Psicologia, Sociologia, a Ciência Política. Discursos que se entrelaçam na história a tratar sobre o mesmo objeto.

No capítulo I, da primeira parte, fez-se menção a registros de corrupção antes da descoberta da escrita a retratar ações más ou delitivas relacionadas a alguma concepção do que seja corrupção, indicando que se trata de fenômeno verificável em todas as tradições e povos, constatando-se o próprio desenvolvimento da corrupção e das tentativas de sua compreensão e controle. Desde a antiguidade, passando pelo pensamento judaico, grego, romano e medieval, constata-se uma maior preocupação com a corrupção sob o aspecto de vício dos costumes e confusão entre o público e o privado.

No pensamento greco-romano já se retratava a relação entre a moral e as regras públicas e políticas nunca foram equivalentes no mundo antigo. Na Grécia, a moralidade privada e pública era concebida de acordo e em decorrência das normas políticas, entendendo-se que o homem dependia da coletividade, do grupo social, da cidade. A esfera moral se submetia à esfera pública.

A sociedade romana se fundava no clientelismo e amizade, o que era encarado como natural. Teria sucumbido por conta a corrupção dos costumes, porém, o que parece é que o império mesmo se deteriorou por lutas dinásticas e invasões.

Na idade medieval, o fortalecimento dos governantes europeus que queriam se livrar da influência do Papa aliados ao crescimento de um espírito nacionalista e à péssima repercussão das indulgências, espécie de corrupção, ocasionaram a cisma da reforma, relacionada ao Papa, redundando na reforma protestante. Decreta o fim de uma era, porém o início de outra: a idade moderna.

No início da idade moderna, os ideais maquiavelianos são relevantes para a concepção da separação entre a política e o campo da ética ou moralidade do indivíduo, fazendo nascer discussões acerca da diferença entre corrupção política e corrupção moral, separando estas duas esferas. A partir de Maquiavel, observa-se que o foco passa a ser a coisa pública, propondo uma compreensão estrutural da corrupção que coloca a responsabilidade do bom governo nas instituições, leis e procedimentos, em vez de ações individuais por parte da elite governante. É necessário conhecer a natureza do mal a ser combatido e criar regras a serem seguidas pelo governante que deve respeitar as leis e às instituições. A corrupção passa a ser considerada uma conduta que atenta contra o erário e praticada por alguém que se aproveita de um posto de decisão.

Entre outras ideias, o discurso sobre a corrupção, a distinção entre o público e o privado, se estendeu para as lentes contratualistas, colhendo-se as contribuições de Hobbes, Locke, Rousseau e suas diferentes visões sobre a sociedade e política, influenciando o pensamento moderno, onde se retoma o discurso da separação entre a moral e a lei, inovando-se conceitualmente, a exigir uma nova moral no âmbito político.

Montesquieu pensa em uma transição do Estado absoluto para a democracia. A corrupção somente poderia ser contida pelo estabelecimento de instituições capazes de controlá-la no plano político, contendo-se a arbitrariedade e a ilegalidade. O fenômeno não passou despercebido por Espinosa e Hume para os quais moral e lei são definitivamente cindidos e as leis passam a elaborar uma estrutura institucional com o propósito de acomodar e atender a valores e aos variados interesses representados na esfera pública, moderando-os. Da análise, mesmo que perfunctória, dos diversos personagens que influenciaram o pensamento contratualista, extrai-se lições acerca da corrupção que influenciaram, direta ou indiretamente as principais mudanças, rupturas e revoluções que se verificaram na história, bem como o liberalismo e os seus efeitos sobre a ética na política.

As revoluções burguesas rompem com o *ancien régime* e influenciam os Estados Unidos da América, por exemplo, onde a consciência de histórias antigas que geraram fracassos se aliam a novas histórias de corrupção, impulsionando-os à instituição da democracia, leis, valores, e dispositivos constitucionais anticorrupção.

Após a revolução francesa, inicia-se um período de modernidade em que os juízos morais não se assentam mais sobre a virtude, mas nas necessidades, tendo em vista a primazia da produção e dos interesses sobre a política. No liberalismo, base do *Laissez-faire*, a corrupção decorre da não observância dos direitos individuais e a fraude é uma violação clara à liberdade e à propriedade.

No capítulo II, a preocupação foi investigar a corrupção sob perspectivas teóricas cunhadas no século XX, dando-se ênfase à teoria da modernização, teoria da cultura jurídica e teoria do neoinstitucionalismo. As teorias articulam os comportamentos corruptos com as causas macrossociais, possibilitando uma avaliação não calcada em subtemas morais, mas que forneçam substrato para se vislumbrar medidas, formas de controle, norteando as reformas eventuais. Avaliam-se em seguida os fatores sociais e econômicos subjacentes às teorias engendradas e as pesquisas que evidenciam a corrupção como geradora de efeitos nefastos nesses contextos.

A teoria da modernidade, de viés funcionalista chegou a defender que a corrupção seria capaz de servir até mesmo de estímulo ao desenvolvimento institucional, pois seria o antídoto contra a burocracia estatal, concedendo maior liberdade para o setor privado, com maior eficiência estatal, o que se mostrou extremamente nocivo, pois, os malefícios superariam em muito os benefícios: a tolerância com a corrupção atraindo cada vez mais corrupção, criando crises institucionais, insegurança e a inibição de desenvolvimento econômico. Alguns Estados restariam reféns de seu histórico institucional plasmado pela corrupção.

A teoria da cultura jurídica, abordada em seguida, apresenta pesquisas importantes revelando que um grau de associativismo e informação elevados, confiança mútua entre as pessoas e as instituições acarretaria recrudescimento da corrupção. Diferencia-se o clientelismo calcado na hierarquia social e política e o voto por convicção em candidatos democratas. Surge a temática do capital social e a sua associação com grupos informais, a estabelecer pontes entre pessoas e a corrente institucional, agregando aspectos que moldam a estrutura social e permitem normas de cooperação e reciprocidade indicando as influências que os grupos sociais exercem sobre as organizações formais. Por meio de estudos que relacionam corrupção, cultura política, desenvolvimento humano e econômico sugerem que menores níveis de corrupção podem estar ligados a fatores políticos e econômicos. Tais estudos foram realizados com base em dados fornecidos por pesquisas que detectam através dos tempos, não exatamente a corrupção, mas, índices de percepção, seja local, seja em âmbito global.

Em um terceiro momento, o funcionamento e a efetividade das instituições foram analisados sob a ótica das correntes que se formaram acerca do neoinstitucionalismo, merecendo relevo o neoinstitucionalismo da escolha racional. Este, engendra mecanismos de interesse das teorias da ação, salientando-se o impacto do racionalismo instrumental para o funcionalismo das instituições. No bojo da teoria neoinstitucional o ato racional é tido como aquele escolhido entre os melhores atos disponíveis para o agente numa planificação coerente para a maximização de algumas preferências, minimizando os custos envolvidos. Pode ser transposto para o estudo da corrupção, em que há um risco calculado, de acordo com um sistema de incentivos quando os agentes optam por se conduzir de acordo com a possibilidade de maximização de benefícios. O ponto nodal é a observação prática de preferências que informam os motivos pelos quais as condutas podem ocorrer. A teoria ou modelo racional ou da *rational choice* cunhada em conceitos da teoria econômica seria capaz de analisar não somente os problemas de política, mas também

da corrupção tendo em vista que o agir corrupto poderá ser incentivado por meio de uma ponderação entre os benefícios e os custos de sua ação.

Durante algum tempo a chamada a teoria da agência, modelo principal-agente, em termos gerais, foi utilizada como estandar para o estudo da corrupção, definindo-a como uma série de interações e relações que existem dentro e fora do ambiente público. Dessa forma, seriam justamente as instituições que deveriam se arranjar de forma ordenada e eficiente com o objetivo de oferecer incentivos positivos para evitar a corrupção, mas, na mesma medida, limitar, constranger e punir os agentes que se desviam de suas funções e deveres. Ocorre que nem sempre o agente se porta de modo a satisfazer os interesses do principal, realizando escolhas racionais com base em seus interesses, entrando em cena o poder estatal e o seu dever de controlar a burocracia e a corrupção.

Inviabilizado o modelo principal-agente, preconizado pela teoria da agência, aborda-se o fenômeno de corrupção como um problema de ação coletiva, em situações em que todos os indivíduos que formam determinado grupo humano atuam de forma racional, mas sim em prol de seus próprios interesses gerando a longo prazo um problema coletivo que fere a coletividade. Não tardou muito para que se constatar que em grandes ambientes, a sociedade como um todo, age de forma racional e egoísta usando recursos de forma ilimitada. Tornou-se o *mainstream* da teoria da ação coletiva, a percepção de que a única forma de se evitar o colapso de recursos dos quais a humanidade depende seria o estabelecimento de formas rígidas de controle, prevendo sanções para quem desrespeite as regras existentes. Entretanto, não existe um controle estatal infalível empiricamente.

Uma revisão histórica, incluindo as correntes de pensamento que se formaram acerca da corrupção, mesmo nos restritos limites deste trabalho, foi capaz de rememorar a experiência dos mais antigos relacionada ao tema da corrupção, justificando uma abordagem histórica inicial, não exaustiva, que se revela não somente útil, mas necessária, pois são contextos e comportamentos que invariavelmente se repetem no mundo contemporâneo. Demonstra a longevidade temporal do fenômeno.

Já se tornou lugar comum mencionar que o fenômeno da corrupção é tão antigo quanto o próprio homem e confunde-se com a história. Em verdade há uma história da corrupção que vem se escrevendo diariamente em simultaneidade global. Não se pode perder de vista que a corrupção deve sempre ser analisada à luz do contexto histórico, social, geopolítico, econômico, jurídico, as noções de interesse público e privado e todos os demais fatores que influenciam sua

ocorrência em cada época. A discussão sobre a corrupção é sempre atual, constituindo-se em tema frequente ao longo da história. É algo que existe e sempre existiu qualquer que seja o sistema político e o tempo que se tome como base histórica. Depreende-se que desde o princípio da história universal os governantes, em todos os tempos, apresentam características semelhantes de personagens planos com um atributo único: a prática de atos corruptos ou a leniência em relação a eles.

No capítulo III, foram abordadas as várias dimensões em que se pode conceituar a corrupção, visto que não se pode reduzir a um só conceito um fenômeno antigo, complexo e mutante. Assim, a ideia não foi a de tecer considerações quanto a um conceito legal ou simplesmente relacionado ao âmbito criminal ou estabelecer mais um conceito, mas sim, focar a atenção na diversidade e amplitude conceitual e a problemática que o fenômeno pode comportar, por isso, nomeado como *wicked problem*, um problema de difícil resolução. Forçosamente se descarta a ideia da corrupção como uma categoria universal, pois, cuida-se de tema vasto e complexo, identificado na intersecção de vários domínios: políticos e eleitorais (bom governo, moralidade e natureza); administrativos (atuação de agentes públicos e suas práticas, relações *interna corporis*); econômicos, pois se liga aos mecanismos de acumulação de riquezas e circulação de mercadorias; relações sociais e a tolerância ou ignorância em relação ao fenômeno; jurídicos, uso do direito a regular as atividades e condutas administrativas.

Entende-se a corrupção como um problema de direito público, de governança, gestão e falta de honestidade do agente público, por isso deve ser considerada em termos amplos como o abuso ou mau uso de uma posição de confiança e responsabilidade para o ganho privado em vez da realização do propósito para o qual essa confiança e essa responsabilidade foram conferidos.

Elabora-se, no seguimento, em rol não exaustivo, uma taxionomia da corrupção, justamente para que se possa compreender o quão extensos são os seus contornos. Não se deixou de abordar a corrupção privada, mesmo que esse subtítulo não esteja incluído como objeto central deste estudo.

Constata-se que a corrupção possui diversas facetas ligadas às causas e efeitos e, por isso, à expressão são atribuídos vários significados. Ocorre em vários ambientes sociais, posto que já se encontra enraizada no subconsciente coletivo. Sua face sombria está sobre aqueles que dirigem a máquina estatal e os detentores de poderio econômico transformando a cultura da transgressão em prática ordinária como se as instituições da República pudessem ser relegadas a uma mera função de satisfação de interesses dos governantes, econômicos e de desejos pessoais.

Na segunda parte, capítulo I, parte-se para análise do princípio anticorrupção no contexto brasileiro. Conclui-se que a Constituição brasileira estabelece, desde o artigo primeiro, cláusulas anticorrupção: princípio republicano, princípio do Estado Democrático de Direito, princípio da Tripartição das Funções de poder, Princípio federativo. São princípios estruturantes e organizacionais cuja observância se impõe a todos. São princípios intolerantes com um poder que corrompe e da mesma forma não admite um poder que se deixa corromper. Identifica-se, igualmente, um arcabouço de cláusulas anticorrupção em seu corpo: princípios e regras sobre as eleições, princípios da Administração Pública e ordem econômica e social, estabelece poder e atribuições para o Ministério Público e um Poder Judiciário forte, prevendo um espectro a ser observado em todos os ambientes sociais, não somente no aspecto corretivo, mas que deve guiar os Poderes no aspecto precaucional. Há um *designer* com propósito anticorrupção.

Da mesma forma, o sistema constitucional brasileiro é dotado de distintas cláusulas a estabelecer um plexo de princípios fundamentais e estruturantes a tutelar o direito fundamental anticorrupção, como categoria de direitos humanos, incompatíveis com práticas de corrupção, seja na política, seja na administração pública. Tanto é assim que a própria ordem constitucional estabelece instituições com a função de fiscalização e controle de poder.

No capítulo II faz-se alusão ao direito fundamental anticorrupção, ínsito e correspondente ao princípio anticorrupção e sua eficácia irradiante como vetor interpretativo para a defesa do patrimônio público e social brasileiro a incidir sobre a fiscalização e controle estatal. Reveste-se de natureza principiológica, norma de otimização de elevado grau de abstração, com uma ligação estreita com os direitos econômicos, sociais e culturais, devendo ser concretizado de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas, exercendo função normogénica e sistêmica acoplada ao princípio da proibição do retrocesso. Acrescente-se o seu enquadramento como princípio supra-positivo ou extrassistêmico, decorrente do justo, natural, da natureza das coisas ou contra a natureza humana corrupta, reivindicando-se a sua origem fora e acima do direito.

Para que se mantenha o Estado Democrático de Direito e a própria República, o poder deve ser controlado. A máxima de Montesquieu de que todo aquele que tem poder deve ser controlado, pois tende a abusar dele, ressoou na Constituição brasileira. Tal princípio vincula não somente o intérprete, mas também vincula o legislador a seu conteúdo, bastante fluído. Prossegue o trabalho, discorrendo sobre as convenções internacionais anticorrupção em geral, sublinhando-se aquelas que foram ratificadas e internalizadas pelo Brasil. Conclui-se que tais documentos internacionais são conseqüências lógicas do princípio anticorrupção no Brasil. Devem ser

considerados como convenções de direitos humanos, assim, suas cláusulas assumem, no mínimo, o *status* de normas supralegais no ordenamento jurídico brasileiro.

Esses documentos internacionais anticorrupção associados às cláusulas constitucionais anticorrupção dão fundamento de validade a toda uma legislação infraconstitucional em várias searas (penal, político-administrativa, eleitoral etc.), seguindo uma lógica de concordância teórica e prática.

Depreende-se que a corrupção ao mesmo tempo que atenta contra princípios estruturais da República brasileira é a maior fonte de agressão aos direitos e garantias fundamentais de maneira direta e grave, pois impede que as pessoas se credenciem a participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, única forma em que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados¹⁶³⁷. Logicamente que o respeito ao desenvolvimento humano em todas as suas potencialidades é corolário de uma democracia substancial. Não somente de aparência, significando que não se circunscreve somente ao sufrágio, mas sim uma democracia que propicie um conteúdo ético à República.

Decorre de um raciocínio incidente sobre o modo pelo qual os poderes da República devem se portar tanto na execução de suas funções quanto na interpretação da lei em todos os seus níveis, vinculados que estão ao princípio da legalidade estrita. A detecção da corrupção nesse ambiente público acaba por desvirtuar seu desenho constitucional, afetando de forma frontal e decisiva a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Menciona-se, outrossim, sobre as formas específicas de controle estatal e sobre o sistema brasileiro anticorrupção, incluído o microsistema processual coletivo. Em todos os sistemas ou microsistemas, denota-se, há uma menção eloquente a uma das instituições de controle: Ministério Público, em relação a qual as demais, invariavelmente se reportam, dele dependem para atuação ou por ele são fiscalizados.

A Constituição dotou o Ministério Público de atribuições e prerrogativas para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, com o poder-dever de investigação e propositura de ações, tanto na esfera cível quanto na criminal, em sua faceta demandista. Entretanto, demonstra-se que pode mais: evoluir na sua feição resolutiva e de atuação em conjunto com as demais instituições na tutela do direito fundamental anticorrupção.

¹⁶³⁷ A/RES/41/128. 4 December 1986, 97th plenary meeting. Available: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em: 15 jul 2015.

Os temas enfrentados: princípio anticorrupção e Ministério Público se entrelaçam de tal forma que é impossível separá-los. Exemplo disso é a cláusula anticorrupção institucional prevista no artigo 127, inaugura um novo Ministério Público, elencando atribuições, prerrogativas, deveres e instrumentos para o combate à corrupção, forjando uma instituição *sui generis*.

Chama-se a atenção, em especial, na terceira parte do trabalho para a manutenção da independência funcional e autonomia administrativa e financeira visando a uma atuação desvinculada de qualquer ligação hierárquica com os donos do poder ou com a própria chefia da instituição, escolhida que é pelo mandatário do poder executivo. Na Constituição projetada, ao Ministério Público brasileiro foi atribuída uma gama de funções para as quais vem se capacitando através do tempo, visando a correta compreensão quanto à realização desse rol de prerrogativas e atribuições. A Constituição ampliou significativamente os direitos constitutivos da cidadania em amplitude transindividual. Nesse rol, o direito fundamental anticorrupção ocupa papel de prioridade, cabendo à instituição salvaguardá-lo, protegendo o patrimônio público da depredação, abusos e desvios, tanto por parte do Estado como pelos privados. Por isso se justifica a sua independência.

No entanto, a independência deve ser conjugada com a unidade da instituição em reforço mútuo a proporcionar maior segurança jurídica, tanto para o público interno quanto para o externo, promovendo tratamento igualitário entre aqueles que se encontram na mesma situação, fortalecendo a legitimidade da instituição.

A instituição, antes defensora dos interesses da Coroa e das camadas dominantes, passa a ser a defensora das camadas dominadas, com a tarefa de defesa do próprio Estado Democrático de Direito, em especial, da defesa dos bens jurídicos individuais e supraindividuais indisponíveis, rente com o direito fundamental anticorrupção. O Ministério Público enquadra-se no conceito de organização, com uma formatação de organização-resposta do constituinte à sociedade, atribuindo-lhe elevada gama atribuições na defesa de direitos fundamentais.

No capítulo II, da terceira parte, delineia-se na prática, a atuação do Ministério Público brasileiro no combate à corrupção, propondo-se três estudos de caso donde se conclui: i. a fragilidade. limitações do sistema anticorrupção brasileiro e as deficiências no que concerna à sua interpretação e aplicabilidade; ii. a necessidade de reformas pontuais, entretanto, expressivas e as vantagens de uma atuação resolutiva; iii. a corrupção sistêmica e a cleptocracia está presente, não somente em casos de repercussão midiática internacional, mas, faz parte do cotidiano das cidades

brasileiras e dos órgãos de execução do Ministério Público. Sem embargo disso, destaque-se, apercebe-se maior efetividade no terceiro caso apresentado, denominado Operação Câmara Secreta. Tal operação foi levada a efeito pelo GAECO, órgão do próprio Ministério Público, que atuou em conjunto com o Promotor Natural durante a investigação. Neste caso, tanto a ação penal quanto a ação de improbidade foram julgadas procedentes, aplicando-se a legislação de regência, pelo que se pode constatar que a resposta estatal promoveu maior efetividade no combate reativo à corrupção. Entretanto, à época, uma atuação resolutiva não foi possível, pois ainda não estavam estabelecidos na legislação anticorrupção os acordos de não persecução criminal e cível.

Demonstra-se com isso a necessidade de se reconhecer que o sistema posto é insuficiente para a proteção do direito constitucional anticorrupção.

Em seguida, o trabalho aborda os instrumentos vigentes de atuação convencional do Ministério Público no combate à corrupção, no âmbito penal e não penal, dos mecanismos preventivos e resolutivos. São expostos os métodos repressivos não penais como a ação de improbidade administrativa, a ação civil pública com base na legislação que integra o microsistema anticorrupção. Uma plêiade de instrumentos já sacramentados e previstos na legislação brasileira, conquanto tenha sido estabelecida com o propósito de uma atuação marcadamente judicial, oferece condições, dentro das estruturas, procedimentos internos e do agrupamento humano formativo da instituição para uma atuação extrajudicial do Ministério Público, a exemplo do próprio inquérito civil, recomendações, termos de ajustamento de conduta e outras possibilidades de solução consensual de conflitos, aos quais se juntam os acordos de não persecução civil e penal. Atuação preventiva e resolutiva que confere maiores vantagens e eficiência no enfrentamento da corrupção, adotando-se comportamentos que dependem muito mais de mudança de perspectivas, conceitos e atitudes, do que mudanças legislativas. No entanto, a legislação sancionadora fraca não possui o condão de estimular ao consenso.

No seguimento, critica-se aquilo que se denominou de desmonte do combate não penal da corrupção, situação que desafia a aplicação do princípio como parâmetro, visando à análise a compatibilização convencional e constitucional de seus dispositivos, seja no âmbito concentrado, seja no âmbito difuso. Salienta-se a necessidade de uma reorganização do Ministério Público brasileiro para novos tempos de enfrentamento à corrupção diante de uma nova realidade.

Reformas legislativas anticorrupção podem ser tidas como políticas incômodas a serem aprovadas no âmbito da atividade típica do poder legislativo, sendo forçoso que a instituição do Ministério Público lance mão dos instrumentos vigentes já fornecidos pelo Estado de Direito ao

tempo que repensa o seu modo de atuação. Reformas pontuais na legislação anticorrupção brasileira devem servir de contributo para que o Estado de Direito se desincumba do enfrentamento à corrupção de forma adequada. No entanto, reformas não devem promover retrocessos, deixando a sociedade à mercê da cleptocracia.

Ao mesmo tempo em que cresceu a sua presença no combate à corrupção, cresceram as reações tanto de aplauso quanto de reprovação ao Ministério Público brasileiro, notadamente pelas maiorias parlamentares, governo e setores da magistratura e da polícia. É inegável que a atuação dos Ministérios Públicos em seus diversos ramos no combate à corrupção resultou em temor por parte de políticos, autoridades e funcionários corruptos de diversos escalões que se viram na perspectiva de ocuparem o banco dos réus. Em tese, não haveria mais poderosos imunes ao controle do Ministério Público.

Houve consequências. Os reflexos do desempenho da instituição no jogo político e a intervenção na administração pública tornou-se visível: o corrupto e o corruptor agora deveriam permanecer atentos a um integrante do Ministério Público que viesse a exercer vigilância. A presença ativa do Ministério Público causa efeitos nefastos nos desmandos.

A atuação da Ministério Público no combate à corrupção e a sua legitimidade, não raro, são questionados como se a democracia se esgotasse com a realização do sufrágio eleitoral. Cobra-se da instituição uma atuação mais eficiente em nome da sociedade, todavia, mesmo quando assume posições contra majoritárias, cabe-lhe a observância e a fiscalização da ordem jurídica estabelecida na Constituição, nas leis e na própria jurisprudência. Indaga-se sobre a difícil conciliação entre a efetividade dos instrumentos normativos vigentes e eventuais reformas necessárias para que o Estado de Direito se desincumba do enfrentamento à corrupção de forma mais adequada

As reformas legislativas vieram. Porém, carregadas de disrupturas no combate à corrupção. Na sequência, faz-se um cronograma dos retrocessos no combate à corrupção gerados pela atuação consistente do Ministério Público que, de forma incisiva, prejudica o combate à corrupção. Cuidam-se de alterações legislativas que geram claro retrocesso no combate à corrupção, violando diretamente, por óbvio, o direito anticorrupção, ao mesmo tempo em que interfere frontalmente na atuação do Ministério Público, prejudicando a tutela do patrimônio público e social, por conseguinte, a luta contra a corrupção. Por conseguinte, toda reforma que prejudique o Ministério Público, da mesma forma, afeta negativamente a tutela do patrimônio público, prejudicando direitos fundamentais. Depois de um momento de avanços, vive-se a

perplexidade, pois a corrupção contra-ataca. Uma antinomia com a estruturação e os propósitos da Constituição brasileira.

Após elencar um rol de medidas legislativas e decisões judiciais que, na ótica do Ministério Público dificultam a sua atuação contra a corrupção, conclui-se que somente mudanças legislativas ou uma retomada interpretativa pelos tribunais inspirada pelos princípios constitucionais serão capazes de minimizar o desafio que vem se formatando. Como fiscal da ordem jurídica estabelecida pela Constituição, deve observar as leis instituídas pelo Parlamento e os precedentes normativos formalmente vinculantes estabelecidos pelos tribunais superiores. Entretanto, isso não significa que a instituição não possa inovar suas formas de atuação, reformulando-se, desde que nos limites da Constituição e das leis existentes.

Em perspectiva, muito pode fazer, recriando-se, assumindo posição de vanguarda tanto no campo da judicialização quanto no campo extrajudicial já que não pode depender de reformas amplas.

Na parte 3, apresentam-se caminhos pelos quais pode-se enveredar a instituição a serem conjugados com a sua atuação convencional que já se realiza por intermédio da promoção da procedimentos investigatórios criminais, propositura de ações penais e das ações civis públicas.

Neste eito, seja por intermédio da ação de improbidade administrativa, ação civil pública ou, ainda, seja no sistema concentrado (ações diretas de inconstitucionalidade, inconveniência), pode focar a sua atenção no controle de constitucionalidade e convencionalidade com base no princípio anticorrupção, utilizando-o como baliza e sustentáculo para a defesa dos direitos humanos. No primeiro caso, a inconstitucionalidade pode ser extraída do princípio constitucional implícito na Constituição brasileira. No segundo caso, a inconveniência pode ser invocada pela inobservância a normas supraleais, *status* atribuído ao princípio anticorrupção presente em documentos internacionais anticorrupção.

Para além disso, pode buscar alternativas nos meios legais existentes, em especial: descerramento de canais dialógicos mais encorpados nos âmbitos interno e externo, incentivando a interação entre os órgãos das diferentes instâncias, provocando a criação de conselhos de direitos, deles participando quando possível, estimulando a participação popular visando a melhores resultados na fiscalização e controle da concepção e da execução de políticas públicas nas diversas áreas relacionadas aos direitos fundamentais. Vale destacar que muito pode realizar no campo da educação, a forma mais efetiva de combate à corrupção.

Entre os mecanismos, destacam-se em sua atuação preventiva: expedição de recomendações; participar e fomentar os colegiados externos e conselhos de direitos; realizar audiências públicas; abertura de canais de atendimento à sociedade; planejar e executar programas e projetos anticorrupção próprios junto à sociedade civil.

Na atuação resolutiva: compromissos ou termos de ajustamento de conduta; acordo de não persecução civil, acordo de não persecução penal; intervir junto ao poder público para a adoção de mecanismos de integridade e *compliance*; adotar no âmbito do próprio Ministério Público os mecanismos de integridade e *compliance*, no sentido de uma depuração interna.

Os programas de integridade e *compliance* situam-se nos campos tanto da atuação preventiva quanto resolutiva. Na seara preventiva, nos casos em que podem reforçar a fiscalização nas situações em são compulsórios para as contratações públicas junto ao poder público; quando recomenda a criação e instalação de órgãos e departamentos para o registro e controle interno nos órgãos incumbidos dessa fiscalização no âmbito da Administração Pública; quando recomenda e acompanha a instalação de programas no âmbito da própria Administração. Na seara resolutiva, quando insere cláusulas a serem satisfeitas por investigados nos acordos de não persecução penal e cível, impelindo instituições, pessoas físicas e empresas a adotar mecanismos de *compliance* e integridade *interna corporis* mesmo em situações em que não seja obrigatório, com base no artigo 17-B, § 6.º, da Lei 8.429/1992.

O Ministério Público deve adotar de programas de integridade e *compliance interna corporis* a ser implementado em todo o Ministério Público brasileiro de maneira uniforme, como medida de exemplo a ser seguido por instituições e empreendimentos no âmbito privado.

A instituição deve reorganizar-se para a promoção de mudanças estruturais visando a otimizar sua atuação no campo estratégico e tecnológico, multi-institucional, de atuação concertada *interna corporis* entre as instâncias e órgãos de execução, bem como em suas relações com a mídia em geral. Ademais, nesse novo momento em que se deve valorizar a atuação em rede, o Ministério Público assume relevo como uma verdadeira agência anticorrupção, igualmente contribuindo para o aperfeiçoamento institucional e legislativo.

Resta mais do que claro que o *designer* constitucional atribuiu ao Ministério Público a legitimidade para o manejo dos mecanismos extrajudiciais e judiciais, guindando a instituição a uma posição de protagonista, considerando que se distingue das demais por apresentar um

extenso catálogo de funções múltiplas na tutela do patrimônio público e social e de combate à corrupção. Aliás, foi incumbida da fiscalização e controle das demais instituições públicas.

Além da área específica de defesa do patrimônio público e social, o espectro do princípio anticorrupção abarca todas as suas demais atribuições numa perspectiva espacial e temática: eleições, defesa do meio ambiente, urbanismo e habitação, saúde, educação, segurança pública e todas aquelas que tiverem o dever de prestar contas à sociedade.

Não há como não se reconhecer que a Constituição, ao conceber e estabelecer uma estrutura de Estado Republicano, compromete-se com propósito anticorrupção, descortinando-se assim a existência de um veraz princípio anticorrupção de caráter geral, irradiado do direito internacional e direito constitucional multinível¹⁶³⁸, implícito na Constituição brasileira, a partir de seu sentido original e sua estrutura, cujas funções se propagam tanto aos núcleos de poder quanto aos privados.

Devido aos atributos constitucionais concedidos ao Ministério Público, a instituição se qualifica como protagonista no enfrentamento do fenômeno, mantendo uma ligação ultraconectiva com a defesa do direito fundamental anticorrupção, podendo-se concluir que se trata de agente constitucional anticorrupção por excelência. É a missão que tem se proposto a cumprir.

A instituição é desafiada a investir toda a potencialidade de seus membros no fomento da democracia substancial, em posições até mesmo contramajoritárias por meio de práticas pouco convencionais, mas que podem despertar a vontade e consciência popular no acompanhamento de reformas adequadas aos anseios sociais, participando da fiscalização da coisa pública e dos agentes públicos no cumprimento da lei. O Ministério Público deve realizar a sua catarse interna, redefinindo-se como um Ministério Público resolutivo e preventivo na tutela de direitos fundamentais, lançando-se aos diálogos institucionais com a política e a sociedade.

Mesmo com eventuais retrocessos, não se chegou ao fim da história.

A presente pesquisa não exaure o rol de mecanismos a serem criados e manejados pela instituição no desempenho de suas atribuições constitucionais na luta contra a corrupção e à improbidade administrativa. Não se trata de um trabalho acabado. Antes, revela um leque de

¹⁶³⁸ A permeabilidade e a abertura dialógica revelam-se possíveis a fim de harmonizar a ordem jurídica nacional diante do direito anticorrupção internacional em respeito ao padrão mínimo de proteção de direitos humanos.

possibilidades a partir dos quais ampliam-se os mecanismos e métodos anticorrupção a serem engendrados, desenvolvidos e colocados em prática, seja pelo próprio Ministério Público, seja na atuação multi-institucional de fiscalização e controle da Administração Pública em geral, sem olvidar dos privados.

Desafios de toda ordem proliferam a impulsionar a instituição ao aprimoramento de suas formas de atuação, sempre rente com os interesses primários da sociedade mesmo diante da tolerância à corrupção, típica de um problema de ação coletiva e ínsita a uma democracia incipiente.

Mais do que a independência funcional, o princípio institucional a ser desenvolvido dentro do espectro da atuação resolutiva é o da unidade, estabelecendo-se estratégias institucionais de atuação integrada e uniforme, sob pena de a instituição precipitar-se em um futuro sombrio.

A missão ministerial é por demais estimulante para ceder espaços à desilusão ou desencanto.

O Ministério Público brasileiro renasce dia a dia fortalecido para novos ciclos mesmo diante das barreiras que lhes possam ser opostas, em uma eterna reconstrução, a superar adversidades e iniciativas de retrocessos. Para a instituição não há como retroceder. Não pode negar a sua natureza geneticamente estabelecida na Constituição brasileira: guardião do princípio anticorrupção.

REFERÊNCIAS

A *CARTA Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, artigo 13. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/ua_pires_carta_africana_direitos_povos.pdf>.

Acesso em: 21.10.2021.

Ações de improbidade no STJ: o que se condena? Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-acoes-de-improbidade-o-que-se-condena-04012022>>. Acesso em 04.01.2022.

ADVERSE, Helton. Maquiavel. *In*: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AFONSO, Óscar. *Corrupção e crescimento económico*. JN, 02.dez.2017. Disponível em:<[Corrupção e crescimento económico \(jn.pt\)](#)>. Acesso em: 08.03.2021.

AGOSTINHO, Santo. *A Cidade de Deus*, V. II. [Tradução, prefácio, nota biográfica de João Dias Pereira. 2 ed.Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, xviii

AGOSTINHO, Santo. *O livre arbítrio*. São Paulo: Edições Paulinas, 1995, Livro I.

AGUADO, Javier A. Zaragoza. La prueba em los casos de crimen organizado: La prueba indiciaria. *In: Jornada contra el crimen organizado: narcotráfico, lavado de activos, corrupción, trata y tráfico de personas u terrorismo*. Santo Domingo (República Dominicana): comisionado de apoyo a reforma y modernización de la justicia. Mar. 2010. Disponível em: <<file:///C:/Users/55679/Downloads/239751964-Crimen-Organizado.pdf>>. Acesso em: 19 maio. 2012.

ALBERTI, Adriana. Political corruption and the role of public prosecutors in Italy. *Crime, Law and Social Change*, v. 24, p. 273-292, 1995/1996.

ALBUQUERQUE, Afonso de. Another 'Fourth Branch': Press and political culture in Brazil.

Journalism (London), London, v. 6, n.4, p. 486-504, 2005.

ALBUQUERQUE, Aline. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Bioética*, 2017; 13(e6): 1-17.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: a(in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 7, n. 1, p. 75-98, Jun. 2011.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 90.

ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. 3 ed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: Superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

_____. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de sua legitimação constitucional. Temas atuais do Ministério Público. In: DE FARIAS, Cristiano chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira e ROSENVALD, Nelson.: *Temas atuais do Ministério Público*. 3 ed. Podivm: Salvador, 2012.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ALVARADO, Paola Andrea Acosta. *Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización del derecho internacional: la red judicial latinoamericana como prueba y motor del constitucionalismo multinivel*. 2015. Tese (doutorado) - Facultad de Derecho Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, 2015.

ALVES, Pedro Delgado. O princípio republicano: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. V. 48, n. 1-2, pp. 165-220, 2007.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Manual de direito administrativo*, vol. II, 2.^a reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. v. II. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2012.

ANDVIG, Jens Chr. *Research on corruption: A policy oriented study*. Norwegian Agency for development Co-operation, 2000, p. 08. Disponível em: <http://icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>. Acesso em: 12.10.2021.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. *Os direitos fundamentais da constituição de 1976*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2019.

ANDRADE, Landolfo. Nova lei de improbidade administrativa. Escola de direito coletivo. Transmitido em 12.nov.2021. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=feGqT4ZTxhk&t=2141s&ab_channel=EscoladeDireitoColetivo>. Acesso em: 16.11.2021.

ARAGAO, Alexandra. A proibição de retrocesso como garantia da evolução sustentável do direito ambiental. In: CHACON, Mario Pena (Edit.). *El principio de no regresión ambiental en Iberoamérica*. Gland (Suíça): IUCN/Programa de Derecho Ambiental, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: IDESP; Sumaré: EDUC, 2002.

_____. *The Federal Police and the Ministério Público*. (In) POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2011.

ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. *Revista Lua Nova*. São Paulo, 65: 137-173, 2005

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. *Os pensadores*: Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. Vol.II, 6.

_____. *A Política*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed, Ed. UNB: Brasília, 1997, capítulo III.

_____. *Politics*. Translate by Benjamin Jowett. New York: Dover Publications, 2000.

_____. *Da geração e corrupção*. EDIPRO: São Paulo, 2016.

ARMSTRONG, Thomas. *As melhores escolas*: a prática educacional orientada para o desenvolvimento humano. Artmed: Porto Alegre, 2008.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. I, n. 4, p. 01-36, jul. 2001.

_____. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. *Governance in managing public health resources in Brazilian municipalites. Health Policy and Planning*. Published by Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2014; 29:694-702.

_____. *Governance in managing public health resources in Brazilian municipalites. Administração Pública*. Anuário de Pesquisa FGV-EASP 2013-2014, p. 104. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/issue/view/3094/1256>>. Acesso em: 30 jun.2023.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crime organizado e proibição da insuficiência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. *As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais*. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020.

BAREMBLITT, Gregorio. F. *Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992.

BARROS JÚNIOR, Mario. *A fantástica corrupção no Brasil*. 3. Ed. São Paulo: Edição do Autor, 1995.

BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (REVE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n° 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4217991/course/section/1057477/Texto%20Lu%C3%ADs%20Roberto%20Barroso%20CPI.pdf>>. Acesso em: 30.07.2021

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n° 9, março/abril/maio, 2007., p. 02. Disponível em: <<http://www.Direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C7O-2007-LUIZ%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 20.09.2021.

_____. *Sem data vênua: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. São Paulo: História Real, 2020.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Trad. J Cretella Jr. E Agnes Cretella. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.87.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. New York: National Bureau of Economic Research. Disponível em: <<https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>>. Acesso em: 24 nov.2021.

BERAS, Cesar. A revolução francesa de 1848: o desenvolvimento do capitalismo e as cartas de Sebastião Ribeiro de Almeida. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, n. 154, p. 47-75, julho de 2018.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Relume Dumará-ANPOCS: Rio de Janeiro, 1995.

BÍBLIA. *Bíblia Shedd: Antigo e Novo Testamentos*. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Edições Vida Nova, 1997.

BLOOM, Bem. Criminalizing Kleptocracy? The ICC As a Viable in the Fight Against Grand Corruption. *American University International Law Review*: 29 Am. U. Int'l L. Ver. 627, 2014.

BLUTEAU, Raphael. *Vocabulário português & latino*. Lisboa: Oficina de Pachoal da Silva, v. 2, 1728, p. 572. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/5443>. Acesso em: 28 maio.2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 10. Ed. Brasília: Editora UNB, 1997.

_____. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1 v.

BOMFIM, Manoel. A América latina: males de origem. Centro Edelstein de pesquisas sociais: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4918716/mod_resource/content/1/Am%C3%A9rica%20Latina%20males%20de%20origem.pdf>. Acesso em: 20 out 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 11.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Comentário à Constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____. *Curso de direito constitucional*. 19^a ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

_____. *Curso de direito constitucional*. 28.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BOURDIEU, Pierre. The forms of capital. In: Richardson, John G.(ed.). *Handbook of theory and research for sociology of education*. New York, Greenwood, 1985. p. 241-58 .

_____. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRASIL. *Associação Nacional dos Membros do Ministério Público*. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/images/bkp/relatorios_gestao/Relato%CC%81rio%20de%20gesta%CC%83o%20CONAMP%20-%202018-2020.pdf> Acesso em: 20 dez.2021.

BRASIL. *Ato Institucional n° 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 03 nov.2021.

BRASIL. *Ato Institucional n° 14, de 5 de setembro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm>. Acesso em: 03 nov.2021.

BRASIL. *Código penal brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 04 nov.2021.

BRASIL. *Código de Processo Civil*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 19 nov.2021.

BRASIL. *Código de Processo Penal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 19 nov.2021.

BRASIL. *Comitê Interministerial de combate à corrupção*. Plano anticorrupção: Diagnóstico e ações do governo federal. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>>. Acesso em: 21 set.2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_7_18102005_26032019134311.pdf>. Acesso em: 24.09.2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça Pesquisa: lei de improbidade administrativa – obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>>. Acesso em: 21.11.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu0-0231.pdf>>. Acesso em: 14.12.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 01.12.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Política de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. Recomendação CNMP n.º 58/2017*.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual do Ministério Público para mídias sociais. Fórum Nacional de Gestão/ Comitê de Políticas de Comunicação: Brasília, 2018*.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Tribunais se comprometem com o combate à corrupção*. 03 set. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/tribunais-se-comprometem-com-o-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 21 set.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n° 174, de 04 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-2.pdf>>. Acesso em: 16.12.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n° 179/2017/CNMP*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em: 21.11.2021.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação n° 34, de 5 de abril de 2016*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendacao_34_Alterada_Rec37.pdf>. Acesso em: 20.12.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação n° 57, de 5 de julho de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em 29.12.2021.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 03 nov.2021.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 03 nov.2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 03 nov.2021.

BRASIL. *Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em 04 nov.2021.

BRASIL. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Entrou em vigor: 23 de outubro de 2000.

BRASIL. *Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Entrou em vigor: 03 de junho de 1997.

BRASIL. *Decreto nº 5015, de 12 de março de 2004*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 14 out.2021.

BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Entrou em vigor: 14 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em 08 jul.2015.

BRASIL. ENCCLA. *Ações de 2021*. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 20.09.2021.

BRASIL. Fórum de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro de São Paulo (FOCCOSP). *Apresentação*. Disponível em: <<https://www.foccosp.org/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 21 set.2021.

BRASIL. *Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro*. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 21.11.2021.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal. *Na Moral: integridade, ética e cidadania*. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/namoral/index.php/o-projeto/objetivos>>. Acesso em: 21.12.2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. *As 10 medidas contra a corrupção*. Disponível em: <<https://dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/documentos/resumo-medidas.pdf>>. Acesso em: 08.11.2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. *PGR: balanço de 2021 mostra a ampliação da atuação nas temáticas constitucional e criminal*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-balanco-de-2021-mostram-ampliacao-da-atuacao-nas-tematicas-constitucional-e-criminal>>. Acesso em: 20.12.2021.

BRASIL. *Súmula vinculante nº 13, aprovada em 21.08.2008*, p. DJe em 29.09.,2008, nº 162, I.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 18.331/SP, Rel. Orozimbo Nonato, julgado em 21.9.1951*.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 05.04.2018*, Informativo n. 898.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI: 4889 DF 9985783-67.2012.1.00.0000*, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Fragments do voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello na AP 470/MG na sessão plenária de 1º de outubro de 2012*. Disponível em<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AP470mCM.pdf>>. Acesso em: 15.07.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação penal 470 Minas Gerais*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf. STF>, Acesso em: 15.07.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 67.759*, Rel. Min. Celso de Mello, j. 06.08.92, Plenário, DJ de 1.º.07.1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Constitucional. Pacto de San José da Costa Rica*. Prisão depositário infiel. Hierarquia normas de convenções e tratados internacionais sobre direitos humanos a que o Brasil aderiu. Emenda 45. Supralegalidade. Habeas Corpus 87585/TO, Relator: Marco Aurélio Mello, Brasília, 3.12.2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário no 466343 / SP – SÃO PAULO. Relator: Min. Cezar Peluso. DJ, 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.913* – j. 20.05.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HC 102.147*, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. 16.12.2010, *DJE* de 03.02.2011; . 16.12.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *HC 103.038* – j. 11.10.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal 470*. Rel. Min. Joaquim Barbosa. DF, 17.dez.2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14727518/inquerito-inq-2245-mg>>. Acesso em: 24.09.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n° 37475*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 21.02.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação penal n. 863*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=344207&ori=1>>. Acesso em: 06 dez.2021.

BRASIL. IBGE. Números do censo 2022. Disponível em: <<https://censo2021.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>>. Acesso em: 18 mar.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE n° 1103435 AgR*, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 17.05.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 2.975*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em

27.11.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações Declaratórias de Constitucionalidade 43, 44 e 54*. Rel. Min. Marco Aurélio. J. 7-11-2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *2ª Turma, AgInt no AREsp 1.410.272/GO*, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 16.05.2019, DJe 23.05.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Reclamação 2645*, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 18.11.2009. DJE de 16.12.2009, TSTJ v. 00217, p. 308.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp 1909408/SC*, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 05/10/2021, DJe 13/10/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp n. 1.659.082/PB*, rel. min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 18/12/2020; Superior Tribunal de Justiça, *AREsp 1.314.581/SP*, rel. min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/02/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1788797/MS*, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 05.11.2019, DJe 18.11.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ProAfR no REsp N° 1.1912.688-GO*, Rel. Min. Og Fernandes. Julgado em 1° de junho de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n° 149250 SP 2009/0192565-8*, Relator: Ministro Adilson Vieira Macabu (Desembargador convocado do TJ/RJ), Data de Julgamento: 07/06/2011, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/09/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no RHC n° 85670/SP*, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 25.06.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n° 195797/PR*, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 22.05.2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Anual de Atividades do TCU 2020*. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/99/64/46/8E/7298871003178887E18818A8/relatorio_anual_atividades_TCU_2020.pdf>. Acesso em 18.09.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TCU e parceiros lançam Programa Nacional de prevenção à corrupção*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-parceiros-lancam-o-programa-nacional-de-prevencao-a-corrupcao.htm>>. Acesso em: 21 set.2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. *Habeas Corpus* n° 2011.035225-7, Relator: Des. Dorival Moreira dos Santos, 1. Câmara Criminal, j. 25.06.2012, p. 04.07.2012, diário n° 2681.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Comarca de Londrina*. Ação de Improbidade Administrativa. Autos n. 24500-77.2017.8.16.0014. Decisão interlocutória, Juiz prolator: Marcos José Vieira, julgado em 18.11.2021.

BREI, Zani Andrade. *A corrupção: causas, consequências e soluções*. p. 105. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904. Acesso em: 23.01.2020

BRIOSCHI, Carlo Alberto. *Breve historia de la corrupción: De la antigüidad a nuestros días*. Taurus: Madrid, 2010.

BROADWATER, Jeff; MASON, George. *Forgotten Founder.*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006.

BUCKLEY V. VALEO, 424 U.S. 1 (1976). Buckley *et al.* v. Valeo, Secretary of the United States Senate, *et al.* *Appel from the United States Court of Appels for the district of Columbia Circuit*. NO. 75-436. Argued November 10, 1975. Decide January 30, 1976. Disponível em: <https://www.fec.gov/resources/legal-resources/litigation/424_US_1.pdf>. Acesso em: 10.10.2021.

BULOS, Uadi Lammêgo, *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Saraiva: São Paulo, 2010.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013. *Revista da CNMP*, n. 4, p. 11-43, 2014. Disponível em: http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 11 maio.2015.

_____; PORTO, Letícia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. A (in)convencionalidade da prisão diante do não recolhimento do ICMS. In.: NORONHA, João Otávio de; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org). *Comentários à Convenção Americana de Direitos Humanos*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 579-600.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p.113-150, jul./dez. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7 ed. Almedina: Coimbra, 2003.

_____. *Brançosos e interconstitucionalidade: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. ; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4. ed São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. *Studies in comparative law – Public Interest Parties and the captive Role of the Judge in civil Litigation*, Milano, Dott. A Giuffrè Editore/ Oceana Publications, 1975.

CARDOSO, Sérgio. *Platão e Aristóteles. Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Editora UFMG:

Belo Horizonte, 2012.

CARVALHO, Gilberto Vilar de. *Frei Caneca: Gesta da liberdade, 1779-1825*. Mauad Editora, Rio de Janeiro, 2004.

CARVALHO NETTO, M. de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. *In: SAMPAIO, José Adércio (org.) Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, -. 140-163.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. Forense: Rio de Janeiro, 2001.

CARSON, Lindsey D.; PRADO, Mariana Mota. Usando multiplicidade institucional para enfrentar a corrupção como um problema de ação coletiva. *In: FORTINI, Cristiana (Coord.) Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018.

CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. *In: LEITE Celso Barroso. (org.) Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. *Compliance e a lógica do controle interno prevista no artigo 70 da Constituição da República de 1988: trinta anos de atualidade*. *In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício (coord.): O direito administrativo nos 30 anos da Constituição*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico, de Douglass C. North. *História econômica & história de empresa* vol. 22 n. 1, 8 jul 2019, p. 259-268.

CHAUÍ, Marilena. Espinosa. *Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). 2. ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CICERO, Marco Túlio. *Da República*. São Paulo, Ediouro, 2001.

_____. *Discurso contra Caio Verres*, Livro 4: De Signis, II, 3-IV, 8. Disponível em: <http://www.usp.br/verve/ic/annabarone/rascunhos/designis-annabarone.pdf>. Acesso em: 29.04.2015.

COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, supplement, p. S95-S120, 1988.

COVARRUBIAS OROZCO, Sebastián. *Tesoro de la lengua castellana o española*. Edición de Felipe C. R. Maldonado revisada por Manuel Camarero. Madrid: Castalia, 1995.

CUNHA, José Ricardo. Sistema aberto e princípios na ordem jurídica e na metódica constitucional. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. *Os princípios da constituição de 1988*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DA ROS, Luciano. Accountability legal e corrupção. *Revista da CGU*, 20, ago-dez/2019. Vol. 11, n° 20.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo: Prova direta, indícios e presunções*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

_____. Os 6 caminhos para controlar a corrupção. *Youtube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pMjldXBx5IE&t=514s&ab_channel=DeltanDallagnol. Acesso em: 06.12.2021.

DAVIGO, Piercamillo. Itália: um país resignado? In: PINOTTI, Maria Cristina (org.) *Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas.*; São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

DE FARIAS, Edilson Pereira de. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.

DE SPEVILLE, Bertrand. *Superando a corrupção: os fundamentos*. Arte e Ciência Editora:

Fortaleza, 2014.

DECLARAÇÃO de Bordéus. [S.D.]. Disponível em: http://www.smmp.pt/wp-content/declaracaobordeus_v_pt.pdf. Acesso em: 23 set.2015.

DECLARAÇÃO de Palermo. Estatutos para a Democracia e Liberdades, Pontos A e B. [S.D.]. Disponível em: www.smmp.pt/wp-content/decl_palermo_estatuto_juiz_pt.doc. Acesso em: 29 set.2015.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declar_dir_homem_cidadao.pdf/view. Acesso em: 30 mar.2021.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei nº 8.625, de 12.02.1993.* Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo.* 34 ed. São Paulo: Forense, 2021.

DIANA, Gisele Novack; DIANA, Roberto Antonio Dassié. O papel do Ministério Público no enfrentamento à corrupção. *In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de; ARAS, Vladimir. Corrupção: Aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos.* Salvador: JusPodivm, 2021.

DIAS, João Paulo dos Santos. *O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre as competências legais e as práticas informais.* Tese de Doutorado em Sociologia, na área de especialização do Estado, do Direito e da Administração, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Agosto de 2012.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia.* Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério.* Trad. Nelson Boeira. Martins Fontes: São Paulo: 2002.

_____. *A raposa e o porco-espinho*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2014

ENCICLOPÉDIA Delta Universal. Rio de Janeiro: Delta, 1987.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Civilização brasileira. 9 ed. Editora Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 1984.

ESPAÑA. *Constituição Espanhola*. [S/D.]. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-40008>. Acesso em: 17 nov.2021.

ESPÍNDOLA, Arlei de. Jean-Jacques Rousseau: ciência, progresso, e corrupção moral. Argumentos: *Revista de filosofia*. Universidade Federal do Ceará – Programa de pós-graduação em filosofia. Fortaleza. Ano 4, n.º 8, jul./dez 2012.

ESPINOSA – vida e obra. *Razão inadequada*. Disponível em: <https://razaoinadequada.com/filosofos/espinosa/>. Acesso em: 25.08.220.

ESPINOSA, Baruch. *Tratado político*. Martins Fontes: São Paulo, 2009.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Globo, 2008.

FARRERES, Germán Fernández. Los códigos de buen Gobierno de las administraciones públicas. *Revista Fórum Administrativo – Direito Público – FA*. 1no 1, n. 1, mar. 2001. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Novos Estudos CEBRAP*, vol 35, no. 2, São Paulo, July 2016.

FERGUSON, E. James; NUXOLL, Elizabeth Miles, Investigation of Government Corruption During the American Revolution, *8 Cong. Stud.* v. 13 n. 23, 1981.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *RAP*. Rio de Janeiro 36 (3): 375-98, maio/jun. 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia juris, teoria del diritto e della democrazia*. Vol I, Roma-Bari: Laterza, 2009.

_____. *Principia iuris, teoría del derecho y da democracia*. Vol 2. Teoría de la democracia. Madrid: Trotta, 2011.

_____. Per um Pubblico Ministero come istituzione di garanzia. *In: CALABRICH, Bruno, Garantismo penal integral: questões processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público compatível com o seu atual perfil constitucional. *In: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (coord.) Ministério Público: Instituição e Processo*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, v. 101, n.4, p. 1274-1311, jun. 2011. Disponível em: <https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Termlimits.pdf>. Acesso em: 17 set.2021.

FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Dicionário Aurélio Electronico – Século XXI*. Versão 3.0. Editora Nova Fronteira, nov. 99. 1 CD-ROM.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão; NOGUEIRA, Patrícia Maria. Lobby e regulamentação: a busca da transparência nas relações governamentais. *In: CUNHA FILHO, Alexandre J Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PACOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords), 48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 217.

FERREIRA NETO, Edgard Leite. *Montesquieu e nós: Precisamos falar sobre Montesquieu*. Atualizado em 28 mai.2018. Disponível em: <https://www.edgardleite.com/post/montesquieu-e-n%C3%B3s>. Acesso em: 18 set.2020.

FINANCIAL CRIME ACADEMY (FCA). *Bribery and corruption red flags: We Empower Anti-Financial Crime and Corporate Risk Management Professionals*. Disponível em: <https://financialcrimeacademy.org/bribery-and-corruption-red-flags/>. Acesso em: 25.11.2022.

FREITAS, Ricardo. *Direito penal, poder punitivo e republicanismo no pensamento de Maquiavel*, vol. 12. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de; COSTA ANDRADE, *Manual de criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

FIGUEIREDO, Eduardo António da Silva. *O princípio anticorrupção*: 2 ed. Campinas: Editora Brasílica, 2020.

FIGUEIREDO, Janaína. Pesquisa latinobarômetro indica um ano horrível para a democracia. Reportagem publicada em 09 nov.2018 no jornal *O Globo on line*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/pesquisa-latinobarometro-indica-um-ano-horrivel-para-democracia-1-23223860>. Acesso em: 30 fev.2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública – gizamento constitucional e legal. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *Teoria política da corrupção*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação legislativa*. Brasília a. 41 n. 164 out/dez. 2004

_____. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre as normais morais e a prática social. *Opinião Pública*, vol. 15, n.º 2: Campinas, nov. 2009.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. (in) Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

FRANCISCHETTO, Letícia Lemgruber. *Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo: mecanismos de controle e limite das cláusulas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. A importância do instituto da recomendação na tutela do patrimônio público e social do Ministério Público e social. In: *I Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo*, 2010. São Paulo. Livro de Teses, 2010. <www.mpsp.mp.br/portal/page/portalCongresso%20PatPublico/Teses>. Acesso em: 15.12.2021.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Tradução de Alberto Lopes. Rocco: Rio de Janeiro, 1996.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: Estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, atribuições e regime jurídico*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004.

_____. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf. Acesso em: 29 abr.2015.

_____. Nova lei de improbidade administrativa. CEAF MPRS. Transmitido em 09.nov.2021. *Youtube*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=HU7qriH6KUM&ab_channel=CEAFMPRS. Acesso em: 16 nov.2021.

_____; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 9 . ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. A consensualidade no direito sancionador brasileiro: potencial incidência no âmbito da Lei nº 8.429/1992. *Revista Síntese*. São Paulo, v. 12, n. 141, Edição especial.

GARCIA, Maria Cristina. *Corrupção e perversidade do estado e da ordem mundial*. São Paulo: EDICON, 2006.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez e SILVA, José Antonio Franco da (org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. Saraiva: São Paulo, 2001.

GHIZZO NETO, Afonso. O combate à corrupção e a educação como instrumento de ação coletiva. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Gláucio Roberto Brittes

de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto (coord.). *48 visões sobre a corrupção*. . Quartier Latin: São Paulo, 2016.

_____. *A educação como instrumento de ação coletiva no combate à corrupção*. Tese defendida no programa de doutorado em Estado de Direito e Governança Global na *Universidad DSalamanca*. 2020.

GIBBONS, Kenneth. Toward an attitudinal definition of corruption. *In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). Political corruption: a handbook*. 2 ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

GOMES, José Victor Lemes. A corrupção em perspectivas teóricas. *In: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. UFJF*, v. 5, n. 1 e 2 jan/dez 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/article/view/12234/6462> . Acesso em 20 maio.2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

_____. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

GOVERNMENT AT A GLANCE 2017. OCDE iLibrary. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2017-en/index.html?itemId=/content/publication/gov_glance-2017-en> Acesso em: 24.09.2021.

GRONBECK, Bruce, E. *The rhetorici of political corruption*. (in) *Political corruption: A handbook*. (ed.) HEIDENHEIMER; Arnold. J. JOHSNTON; LE VINE, Victor T. *New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers*, 1999.

GRONDONA, Mariano. *La Corrupción*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993.

GROSSMAN, Mark. *Political corruption in America: an encyclopedia of scandals, power and*

greed. ABC CLIO: Santa Barbara; Denver; Oxford, 2003.

GUARNIERI, Carlo. *Pubblico Ministero e sistema politico*. Padova: Cedam, 1984.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (coord.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

GUIMARÃES, Rodrigo Chemim. Ensaio em busca dos sistemas processuais. *Revista Iberoamericana de Ciências Penais*, ano 10, n. 18, p. 235-271, 2010. Disponível em: <http://www.paginasdeprocessopenal.com.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=19> Acesso em: 07 jul. 2021.

_____. *Mãos limpas e Lava Jato: A corrupção se olha no espelho*. Porto Alegre: CDG, 2017.

_____. Retrocessos no combate à corrupção. In: Evento FECC de 08.12.2021. *Youtube*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=S7s7CtFxmVM&ab_channel=C%C3%A2maradosDeputados>. Acesso em: 2 dez.2021.

HABERMAS, Jürgen. Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social. WMF Martins Fontes: São Paulo, 2012, I vol.

HABIB. Brasil: *Quinhentos anos de corrupção* – enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994.

HALÁSZ Gábor. Excomunhão de Martinho Lutero. Artigo publicado em 03 jan.2016. com atualização em 03 jan.2020, no Portal de Notícias *Deutsche Welle*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/1521-excomunh%C3%A3o-de-martinho-lutero/a-294475>. Acesso em: 20.04.2020.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* (on line). 2003, n. 58, pp. 193-223.

HAMILTON, Alexander. *O Federalista/Hamilton, Madison e Jay*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HAURIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. 3 ed. Paris: Éditions Montchrestien, 1968.

HEIDENHEIMER, Arnold J. *Political corruption, readings in comparative analysis*. Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970.

_____. Perspectives on the Perception of Corruption. *In*: Heidenheimer, Arnold J.; Johnston, Michael (edit.). *Political Corruption - Concepts and Contexts*. . New Brunswick & London: Transaction Publishers, 2002.

HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. Confronting the challenge of state capture in transition economies. *Finance & development*, v. 38, n. 3, 2001. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>>. Acesso em: 23 mar.2021.

HESPANHA, Antonio Manuel. *Cultura jurídica europeia*. Síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boitex, 2005.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Andrew Croke: St. Paul's Churchyard, 1651.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLMES, Leslie. *Corruption: A very short introduction*. Oxford University Press: Oxford, 2015.

HOUAISS: *Dicionário da língua portuguesa*. Disponível em: dicionário.mpms.mp.br/Houaiss/cgi-bin/houaissnetb.dll/frame. Acesso em: 30 jul.2020.

HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

INSTITUTO ÉTICA E SAÚDE. Fraudes na saúde podem ter alcançado prejuízo de mais de R\$ 22,54 bilhões, em 2020, no Brasil, estima Instituto Ética e Saúde. 19.08.2021. Disponível em: <<https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/455>>. Acesso em: 10.06.2023.

INTERNATIONAL ASSOCIATION PROSECUTORS. *Resources and documents*. <http://www.iap-association.org/Resources-Documentation>. Acesso em: 29 set.2015.

INTERNACIONAL MONETARY FUND. *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Washington D.C, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/55679/Downloads/_sdn1605.pdf> Acesso em: 12 dez.2021.

ISMAIL FILHO, Salomão. Poder requisitório e princípio do dever de colaboração com o Ministério Público. Disponível em: <<https://amppe.com.br/poder-requisitorio-e-principio-do-dever-de-colaboracao-com-o-ministerio-publico/>>. Acesso em: 02.ago.2023.

JASMIN, Marcelo Santus. Tocqueville. In: AVRITZER, Leonardo, *et al.* (orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e do Estado Democrático de Direito: Perspectivas constitucionais de atuação institucional*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2007.

JOHNSTON, Michael. *The political consequences of corruption: comparative politics*. *Comparative Politics*, v. 18, n. 4, p. 459-477, jul.1986.

_____. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UNB, 2002.

_____. *Syndromes of corruption: wealth, power and democracy*. Cambridge University Press: Cambridge, 2005.

KEY, Valdimer Orlando. *The techniques of political graft in the United States*. Chicago: University of Chicago, 1936.

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

_____. International cooperation against corruption. *Finance & Development*, p. 1-3, March 1998
Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>, Acesso em: 14.07.2020.

KOFELE-KALE, Ndiva. The Right to a Corruption-Free Society as an individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law, *The International Lawyer*, v. 34, n. 1, , p. 149-178, Spring, 2000.

LAFER, Celso. Corrupção. *O Estado de São Paulo*. Edição de 16 ago.2009. Disponível em: <http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=9389&sid=656>. Acesso em: 15 jul.2015.

_____. Ética Republicana. *O Estadão – Opinião*. Edição de 16 set.2012. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,etica-republicana-imp-,931263>, Acesso em: 15.07.2015.

LAPORTA, F. J. *La corrupción política: introducción general*. Madrid: Alianza, 1997.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, Sage Publications Sage CA: Thousand Oaks, CA, v. 8, n. 3, p. 8–14, 1964.

LEPORE, Jill. The Crooked and the dead: Does the constitution protect corruption? Artigo publicado em 18 ago.2014 no jornal *New Yorker*. Disponível em: <<https://www.newyorker.com/magazine/2014/08/25/crooked-dead>>. Acesso em: 12 out.2021.

LESSA, Vicente do Rego Themudo. *Lutero: sua vida e obra*. Brasília: Editora Monergismo, 2017, Kindle.

LESSIG, Lawrence. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It*. New York: Twelve, 2011.

LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Comentário ao artigo 1º, *caput*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LIMONGI, Maria Isabel. *Hobbes*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.: 2002.

LINDBERG, Carter. *História da reforma*. Thomas Nelson: Rio de Janeiro, 2017, Kindle.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção*. Quartier Latin: São Paulo, 2014.

LOCKE, John. *Second treatises of government*. Edited with and introduction by C.B. MCPHERSON, Hachett Publishing Company, 1690. E-book. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/>. Acesso em: 13.07.2015.

_____. *Segundo tratado de governo*. São Paulo: LeBooks: 2018. Arquivo Kindle.

LOPES CARDOSO, Isabel. *Breve memória sobre a Procuradoria-Geral da República*. Lisboa. Ed. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Relações Públicas e Informação. 1980.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Almedina: Coimbra, 2011.

LOPES JÚNIOR, Edmilson. *As gramáticas morais da corrupção: aportes para uma sociologia do escândalo*. Mediações, Londrina, v. 15, n.2, p. 126-147, Jul/Dez. 2010.

LOUREIRO, João. Direito à (proteção da) saúde. In: *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MACHIAVELLI, Niccolò. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Trad. Sérgio Bath. 3. Ed. Brasília, Ed. UNB, 1994.

_____. *Il Principe*. 10 ed. Milano: Feltrinelli, 2004.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: Organização, representações e trajetórias*. Juruá: Curitiba, 2007.

MACHADO, Jónatas Eduardo Moreira. *Estado constitucional e neutralidade religiosa: entre o teísmo e o (neo) ateísmo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____.; COSTA, Paulo Nogueira da; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*, 3 ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

_____.; BRITO, Iolanda A. S. Rodrigues de. *Difamação de figuras públicas: Tutela jurídica e censura judicial à luz do direito português; reputação; informação; proteção judicial; política; mídia*. Juruá: Curitiba, 2016.

_____.; COSTA, Paulo Nogueira; HILÁRIO, Esteves Carlos. *Direito Constitucional Angolano*. 4.^a ed. Lisboa: Petrony, 2017.

_____. O princípio anticorrupção na constituição brasileira de 1988? A corrupção como inimigo número um. In: ROSÁRIO, Pedro Trovão; Dal Ri, Luciene; HAMMERSCHIMDT, Denise (ed.) *Direito Constitucional Luso e Brasileiro na Contemporaneidade*. Curitiba: Juruá, 2018.

MACHADO, Maíra Rocha; PASCHOAL, Bruno. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar: a multiplicidade institucional em casos de corrupção. In: *Novos estudos CEBRAP* [online]. v. 35, n. 1, p. 11-36, 2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Comentários à Constituição Federal de 1988. (coord. científicos) BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. (coord. Editoriais) PINTO FILHO, Francisco Bilac; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MAIA NETO, Cândido Furtado. *Código de direitos humanos para a justiça criminal brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MÁRLON, Reis. *O nobre deputado 4.0: Vencendo a eleição na base das Fake News e da corrupção digital*. 2 ed. São Paulo: Coerência, 2020.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público: improbidade administrativa, princípios normativos, inadimplemento das obrigações constitucionais*. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS, José Antonio. *Os fundamentos da República e a sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. Tese de doutorado apresentada ao programa de doutorado em filosofia da USP. Faculdade de Letras e Ciências Humanas. São Paulo, outubro de 2007.

_____. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n.º 3, p. 681-712, August 1995.

_____. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora UNB, 2002.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 5 ed. Saraiva: São Paulo, 2001.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. *Resolução nº 008/2016-CPJ*, de 26 de outubro de 2016.

MATO GROSSO DO SUL. *Rede de Controle da Gestão Pública: Mato Grosso do Sul. Conheça a rede*. Disponível em: <<http://www.rededecontrolems.org.br/sobre-a-rede>> Acesso em: 21 set.2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 78, out./dez. 2020.

_____; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, Edição do Kindle.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2001.

_____. *Mandado de segurança: ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Júnior, João Cancio de. *A função de controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Líder, 2001.

MELLO, Natália Nóbrega. O desenvolvimento político em Huntington e Fukuyama. *Lua Nova*. São Paulo, n. 80, p. 97-105, 2010.

MELO, Pedro. *A distribuição do risco nos contratos de concessão de obras públicas*. Coimbra: Almedina, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.. *Curso de direito constitucional*. Saraiva: São Paulo, 2007.

_____; STRECK, Lenio Luiz. Comentário ao artigo 102, I, b. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.) *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 5, agosto, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 28.10.2021.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV.

_____. *Manual de direito constitucional*. 7 ed. Coimbra Editora: Coimbra, 2003. Tomo I.

_____. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. A Constituição de 1988 – Uma Constituição de Esperança. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.) *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Forense: Rio de Janeiro, 2009, p. LXIII.

_____. Princípio republicano e o poder local. In: *O Direito*, 1992.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política.*, n. 25, p. 237-272. Brasília, janeiro-abril de 2018,

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. *O espírito das leis*: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo, introdução. Tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Do espírito das leis*. Tradução de Heitor Afonso de Gusmão Sobrinho, 2020, Livro, capítulo III e IV, Kindle.

MOREIRA, Marcílio Marques. O pensamento político de Maquiavel. In: *O príncipe*. Editora UNB, 1980.

MORÓN, Miguel Sánchez. *Derecho administrativo: parte general*. 4 ed. Madrid: Tecnos, 2008.

MYRDAL, G. *Corruption, its causes and effects: an enquiry into the poverty of nations*. New York. Twentieth Century 1968, v. 2.

MURRAY Matthew; SPALDING, Andrew. *Freedom from official corruption as a human right: Governance Studies at brookings*. January 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf>. Acesso em: 20 out2021.

NABAIS, Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. p. 02-07. [S.D.]. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>>. Acesso em 31 dez.2021.

NASCIMENTO. Solano. *Jornalismo sobre investigações: relações entre o Ministério Público e a imprensa*. 216 f. Tese de doutorado apresentada em programa de pós-graduação em Comunicação – Universidade de Brasília: Brasília, 2007, p. 28. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6557>, Acesso em: 24 maio2021

NEVES, Antonio Castanheira. *Questão-de-facto e questão-de-direito*. O problema metodológico da juridicidade (ensaio de uma reposição crítica). Coimbra: Almedina, 1967.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change an economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVAIS, Reis. *A dignidade da pessoa humana*. Coimbra: Almedina, 2016.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

NYE, Joseph. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, v.61, n. 2, AI7-27, 1967.

_____. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *Political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

O *SIGNIFICADO* do significado. [S.D.]. Disponível em: http://courses.logos.it/plscourses/linguistic_resources.cap_2_6?lang=bp, Acesso em: 09 nov.2020.

O QUE É UM OBSERVATÓRIO social do Brasil (OSB)? Publicado em *Observatório Social do Brasil* [S.D.]. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em: 06 set2021.

O'DONNELL, Guillermo A. *Polyarchies and the (Un) rule of Law in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1998, p. 6.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* (online), n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 16 abr2021.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Saraiva: São Paulo, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público.. In: FARIAS, Cristiano Chaves de Farias; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 6 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fabio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en> (2018).

ORGANIZAÇÃO para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. *Public Integrity Handbook*, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>>. Acesso em 24 set.2021.

ORGANIZAÇÃO para a 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: 29 nov2021.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013.

_____. Compliance Anticorrupção: aspectos gerais. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.) *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. *Teoria da improbidade administrativa* [livro eletrônico]: má gestão pública; corrupção, ineficiência. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OSTROM, Elinor, *Governing the commons: The evolution of institutes for collective action*. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.p. 58-101.

OTERO, Paulo. *Direito constitucional português*, V.1. Coimbra: Almedina, 2010.

_____. *Direito constitucional português*, V.2: Organização do Poder Político. Lisboa: Almedina, 2014.

PACOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do Estado de direito*. Brasília. Brasília Jurídica, 2003.

PALIFKA, Bonnie J. Economia política da corrupção: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. *IREE Escola*. Aula 2. Disponível em: <<https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/00vkkEa54j/aula-2-economia-politica-da-corrupcao-por-bonnie-jo-palifka>>. Acesso em: 17 fev.2021.

PARISSE, Elaine Martins. Direito fundamental ao governo probó: a transparência dos atos administrativos e a efetiva participação popular na Administração Pública. *In: ALMEIDA, Gregório Assagra (coord.). Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

PARSONS, Talcott. *The structure of social action*. New York: Free Press, 1949.

PASSAIA, Eleandro. *A máfia de paletó: Operação Uragano*. No olho do furacão. O dia em que a polícia federal desmascarou os donos do poder. [S.l.]: [s.n.],2010.

PEREZ LUÑO, Antonio-Henrique. *Los derechos fundamentales*. 6 ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem, *Governance*, v. 26, n. 3. p. 449-471, 2013.

PETERS, Anne. Corrupción y derechos humanos. *In: TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (editores). Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. México: Instituto de estudios constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: Um contributo para o estudo de suas origens e evolução*. Coimbra Editora, Coimbra: 1989.

PICCI, Lúcio. Medindo a corrupção percepções vs. uma realidade ilusiva: Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno. *IREE Escola*. Aula 3. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOWqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistemica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 05.04.2021.

PIMENTEL FILHO, André. *(Uma) teoria da corrupção: Corrupção, Estado de direito e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 110.

PINHEIRO, Igor Pereira. *Improbidade administrativa no STF e no STJ*. Leme/SP: Mizuno, 2021.

_____; ZIESEMER, Henrique da Rosa. *Nova lei de improbidade administrativa comentada*. Leme-SP: Mizuno, 2021.

PINOTTI, Maria Cristina. Corrupção, instituições e estagnação econômica: Brasil e Itália. In: PINOTTI, Maria Cristina. (Org.) *Corrupção: lava jato e mãos limpas*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

_____. Corrupção e bem-estar da população (prefácio). In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro; ARAS, Vladimir. *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador: Podivm, 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e do direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Comentários ao art. 4. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

PIRES, Cardoso Alves João. O Ministério Público e a proteção dos consumidores. In: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *O Ministério Público. A responsabilidade comunitária da Justiça. O papel do Ministério Público*. Lisboa: SMMP, 2008.

PLATÃO, *A República*. Edupra: Belém, 2000.

_____. *A República*. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Nova Cultural, 2004, Livro III.

POCOCK, J. G. *El momento maquiavélico*. 2. Ed. Traducción de Marta Vásquez-Pimentel y Eloy García. Madrid: Tecnos, 2008.

POLÍBIO. *História*. 2 ed. Brasília: Editora UNB, 1996.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, v. 24, p. 1-24, 1998.

PORTO, Mauro P. *The media and political accountability*. POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. *Corruption and democracy in Brasil: The struggle for accountability*. University of Notre Dame Press: Notre Dame, 2011.

PORTUGAL. *Constituição portuguesa*. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 25 out.2021.

PORTUGAL. *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção/2020-2024*. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAxMQAAnRDZFAUAAAA%3d>>. Acesso em: 21 set.2021.

PORTUGAL. Ministério público. *Convenção penal sobre a corrupção*. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_penal_sobre_corrucao.pdf>. Acesso em: 15 out.2021.

PORTUGAL. *Ordenações Filipinas*, Livro I, Título XV. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/11p43.htm>. Acesso em: 15 ago2015.

PORTUGAL. *SSTC 300/2005, de 21 de novembro*, FJ 3; *111/2008, de 22 de setembro*, FJ 3; e *70/2010, de 18 de outubro*, FJ 3.

POWER, Timothy J.; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de sociologia e política* nº 21, p. 51-69, nov, 2003.

PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Institutional multiplicity and the fight against corruption: A research agenda for the Brazilian accountability network. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 16, n. 3, 2020.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32. São Paulo: ANPOCS, 1996.

PUTNAN, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, p. 177-179, 1993.

QUEIROZ, Cristina M.M. *Direitos fundamentais* (Teoria geral). Coimbra: Coimbra, 2002.

RAMINA, Larrisa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). *Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RASSAT, Michele-Laure. *Le Ministère Public – Entre son passé et son avenir*. [S.L.] : Librairie Gènerale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Martins Fontes: São Paulo, 1997.

REAL Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. Disponível em: <https://dle.rae.es/?id=JARLACS>. Acesso em 22 jun.2019.

RELATÓRIO do Desenvolvimento Humano: a próxima fronteira – o desenvolvimento humano e o antropoceno. PNUD. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf. Acesso em: 06 nov2021.

RIBEIRO, Carlos Higinio de Alencar; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: A (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista de Direito GV*, São Paulo 7[1] p. 075-098/ jan-jun 2011. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/RnpB38hsSR9ZtR7zgbVNXXC/?lang=pt&format=pdf>>.

Acesso em: 23.12.2021.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público: funções extrajudiciais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*, São Paulo: Saraiva, 2003.

RIBEIRO, Fernando. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento Plural* | Pelotas, v. 10, p. 89-100, janeiro/junho 2012.

RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G.A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. The dynamical structure of political corruption networks. *Journal of complex networks*, p. 1-15, 2018 Disponível em: <<http://complex.pfi.uem.br/paper/2018/cny002.pdf>>. Acesso em: 09 dez.2021.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. MARCCO/RN (*O Movimento Articulado de Combate à Corrupção*). Disponível em: <<https://www.facebook.com/rnmarcco>>. Acesso em: 21 set.2021.

ROCHA, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. Fórum: Belo Horizonte, 2015.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Juruá: Curitiba, 2011.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Direito fundamental à boa administração pública*. Tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRIGUES, Joana Amaral. *Um Ministério Público europeu: algures entre o optimismo e a resistência?* Coimbra: Almedina, 2012.

RODRIGUES, José Narciso da cunha. *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra editora, 1999.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. Autêntica Editora: Belo Horizonte, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. *Corruption: A study in political economy*. New York, Academic Press, 1978.

_____. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia global*. . Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2002.

_____; PALIFKA, Bonnie J. *Corrupção e governo: causas, consequências e reforma*. São Paulo: Ed. FGV, 2020.

ROSSEAU, Jean Jacques.. The Social Contract. Halcyon Classics Series. E-book. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/>. Acesso em: 15 jul.2015.

_____. The social contract or principles of political right In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The works of Jean-Jacques Rousseau*. Halcyon Classics Series. Createspace: [S.L.], maio 2011.

ROTHSTEIN, Bo. *Anti-Corruption: The Indirect “Big Bang” Approach* The Quality of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg Box 711 SE 405 30 Gothenburg Sweden.

ROUSSELET, Marcel; AUBOIN, Jean Michel. *Histoire de La Justice*. 5 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinícius de Oliveira e. *Combate à corrupção nos municípios brasileiros*. Leme-SP: Mizuno, 2021.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual sem virtú. In: Weffort, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1989, v. 1, p. 11-24.

_____; CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *O Ministério Público e a administração da justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1998.

_____. Ministério Público.. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan/jun.2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite de. Comentário aos artigos 127 a 130. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W., STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1519-1534.

_____. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SÁNCHEZ, Fernando Jiménez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público*, CNMP, N. 5, 2015.

SANCHÍS, Luis Prieto. *Sobre principios y normas: problemas del razonamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. 11. Ed. São Paulo: Cortez

Editora, 2006.

_____. MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Coimbra: Edições Afrontamento, 1995.

SANTOS, Cláudia Cruz. BIDINO, Cláudio; Melo, Débora Thaís de. *A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão em Brasil e Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

SANTOS, Niedja de Andrade e Silva Forte dos. O princípio anticorrupção na base do constitucionalismo internacionalista global: a agenda 2030 da ONU como elemento indicador. *In: NUNES, César Augusto R et al. (org.). Anais de artigos completos do IV CIDH Coimbra 2019 – volume 6*. Jundiaí: Edições Brasil/Editora Fibra/Editora Brasília, 2020.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. Artigo publicado em 30 out.2012 na *Revista de Doutrina TRF4*. Disponível em <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html>. Acesso em: 20 out.2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *O Ministério Público e o Estado Democrático de direito*. Renovar. Rio de Janeiro, 1999.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 74. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. *In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. The Self-restraining State: Power and accountability in new democracies*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHILING, Flávia. *Corrupção: Ilegalidade intolerável*. São Paulo: Método Editoração, 1999.

SEABRA, Sérgio N. *How auditing can be directed against corruption: the case of Brazil's municipality-facing auditing programme*. Oxford: Blavatnik School of Government, 2018.

6 pontos sobre corrupção e saúde. Fernanda Leal e Helyn Thami, 15.07.2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2021/6-pontos-sobre-corrup%C3%A7%C3%A3o-e-sa%C3%BAde>>. Acesso em: 10.06.2023.

SEMER, Marcelo. A síndrome dos desiguais. *Boletim dos Juízes para a democracia*, ano 6, n. 29, jul-set. 2002.

SEÑA, Jorge F. Malem. El Fenómeno de la Corrupción. In: LAPORTA, Francisco José; ÁLVAREZ, Silvina (eds.): *La Corrupción Política*. Madrid: Alianza, 1997.

_____. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2000.

_____. *Pobreza, corrupción, (in) segurança jurídica*. Marcial Pons, Madrid: 2017.

SENNA, Gustavo. *Combate à má governança e à corrupção: uma questão de direitos fundamentais e direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SHAW, Jane S. *Public choice theory*. In: *The concise the biblioteca of economics*. Disponível em: <https://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html>. Acesso em: 09.11.2020.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: *Qu'est-ce que le Tiers État*.

SILVA, Antonio de Moraes. *Diccionario da lingua portugueza*. 4. ed. Tomo I. Lisboa: Impressão Regia, 1831. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=VgxaAAAacAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 12 dez.2021.

SILVA, Daniel Neves. Queda do Império Romano; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiag/queda-imperio-romano.htm>>. Acesso em 17 fev. 2018.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Volume IV. 2. ed. Rio – São Paulo: Forense, 1967.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Sandoval Alves. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: JusPodivm, 2016.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. O sistema normativo brasileiro anticorrupção. In: CUNHA FILHO, Alexandre J Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JÚNIOR, Ulisses Augusto Pacolati. *48 visões sobre a corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 735.

SOUZA, Alexander Araujo. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Dominique Monge Rodrigues de. Principado romano e corrupção política: os processos de *repetundae* nas epístolas de Plínio, o Jovem. *Revista de Estudos Grecolatinos*, n 7, p 88-103, 2016.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan. Comentários ao art. 3. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____; MORAIS, José Luís Bolzan. *Ciência política e teoria do estado*. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. *O princípio da proibição de proteção deficiente (untermassverbot) e o cabimento do mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-*

individualista-clássico. Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/1.pdf>>. Acesso em: 05 nov.2015.

STRIEDER, Inácio. Corrupção: considerações filosóficas. *Recanto das Letras*. [S/D.]. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/artigos-de-politica/4606796>. Acesso em: 12 fev.2018.

TANZI, Vito. Corruption around the world. *IMF Staff Papers*, vol. 45, nº 4, december 1998.

TARUFFO, Michele. *Simplemente la verdad: El juez en la construcción de los hechos*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons, 2010.

TAYLOR JUNIOR, Earl. Strong Warnings from the founders. *National Center for constitutional studies*. Disponível em: <https://nccs.net/blogs/articles/strong-warnings-from-the-founders>, Acesso em: 08 fev.2021.

TAVARES FILHO, Newton. Foro por prerrogativa de função no direito comparado. Out/2015, *Câmara dos Deputados*, p. 9-11. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bedcamara/25999>>. Acesso em 17.03.2021.

TEACHOUT, Zephyr. The anti-corruption principle. *Cornell Law Review*. 94 Cornell L. Ver. 341. January, 2009.

_____. Constitutional purpose and the anti-corruption principle. *Northwestern University Law Review*. 108 Nw. U.L. Rev. Online 200, 2014.

TEMÁTICA Barsa. *O Iluminismo: ideias científicas do iluminismo*. Rio de Janeiro: Barsa Planeta, 2006.

The Lancet. *Corruption in global health: the open secret*. Patrícia J Garcia, published: November 27, 2019. <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)32527-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)32527-9/fulltext)>. Acesso em: 03.06.2023.

THE OXFORD English Dictionary. Oxford: Clarendon Express, 1989, v. 3, p. 973-974.

The World Bank. *High-performance financing for universal health coverage. Driving sustainable, inclusive growth in the 21st century*. The World Bank, June, 2019. <http://documents.worldbank.org/curated/en/641451561043585615/Driving-Sustainable-InclusiveGrowth-in-the-21st-Century>. Acesso em: 10.06.2023.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In: STEINMO, Sven; THELEN, Kahtleen; LONGSTRETH, Frank. Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. London: Cambridge University Press, 1992.

TILLMAN, Seth Barret. *The Original Public Meaning of the Foreign Emoluments Clause: A Reply to Professor Zephyr Teachout*, 107 NW. U. L. REV. COLLOQUY 180, 208 (2013).

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TODARELLO, Guillermo Ariel. *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*. Ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2008.

TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS. *Ireland v. United Kingdom*, j. plenário em 18.01.1978, Apelação n° 5310/71, par. 161; *Salman v. Turkey*, j. Grande Câmara em 27.06.2000, Apelação n° 21986/93, par. 100; *Stoian v. Romania*, j. 3.ª seção da Corte em 08.07.2014, Apelação n° 33038/04, par. 62.

TROPER, Michel. *Le nuove separazioni dei poteri*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.

UNODC e Corrupção. Disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>. Acesso em 25 maio 2015.

USLANER, Eric M. *The historical roots of corruption: Mass education, economic, inequality and state capacity*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2017.

VANUCCI, Alberto. The controversial legacy of ‘mani pulite’: A critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies. *Biulletin of Italina Politics*, v, 1, n. 2, 2009.

VELLANI, Mario. *Il Publico Ministero nel processo*. Bologna: Zanichelli, 1965, v. 1.

VENTURA, André; FERNANDES, Miguel. Justiça, corrupção e jornalismo: os desafios de nosso tempo. Vida Económica – Editorial S/A: Porto, 2015.

VERGARA, Camila. Corrupção sistêmica e dominação oligárquica: *Curso Combate à corrupção: remédio ou veneno*. IREE Escola. Aula 5. Disponível em: <https://corrupcao.club.hotmart.com/lesson/NOwqwEqYem/aula-5-corrupcao-sistemica-e-dominacao-oligarquica-por-camila-vergara>. Acesso em 25 jan.2021.

VIAN, T. *Corruption in the Health Sector*. Disponível em: <http://www.bu.edu/actforhealth/CorruptionInHealthforce/Reader%201.pdf>. Acesso em: 30 jun.2023.

VIEIRA, James Batista. Corrupção: um mapa analítico. *Revista Jus Navegandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3384, 6 out. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22579>. Acesso em: 26 jul.2020.

VIEIRA, Judivan J. Ministério Público: *O 4.º poder*. Síntese: Porto Alegre, 2003.

_____. *Perspectiva história da corrupção*. Brasília: Thesaurus, 2014.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A defesa da sociedade contra atos de improbidade administrativa análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WHAT’S A WICKED PROBLEM. Stony Book University. Disponível em:

<<https://www.stonybrook.edu/commcms/wicked-problem/about/What-is-a-wicked-problem>>.

Acesso em: 19 fev.2021.

WHITEHEAD, Michael Laurence. Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, nov. 1999.

YINGLING, M. Patrick. *Conventional and Unconventional Corruption*. PG. Copyright (c) 2013 Duquesne University Duquesne Law Review Spring, Duquesne Law Review 51 Duq. L. Rev. 263, 2013.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi, 1992.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. Podivm: Salvador, 2018.

ZEBALLOS, Philipps A. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia um enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional em América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 9, segundo semestre, n. 17, 2018.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão à corrupção no Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. *Compliance e integridade no MP*. Transmitido em 13.jul.2021. *Youtube*. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=w4Rm5LkJQeE&ab_channel=EscolaSuperiordoMPU>.

Acesso em: 29 nov.2021.