

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO E A REPÚBLICA: O caso brasileiro

Brenda Laianny Barros Bernardi

Mestrado em Direito Especialização em Ciências Jurídico-Políticas

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO E A REPÚBLICA: O
caso brasileiro

Orientação: Prof. Doutora Fátima de Castro Moreira e Prof.
Doutor André Pereira Matos

22 de março de 2021



UNIVERSIDADE PORTUGUESE

Do conhecimento à prática.



DEPARTAMENTO
DIREITO



DEPARTAMENTO
DIREITO

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO E A REPÚBLICA: O caso
brasileiro**

Dissertação de Mestrado apresentada ao departamento de Direito para obtenção do título de Mestre na área de Ciências Jurídico-Políticas conferido pela Universidade Portucalense.
Orientadora: Prof. Doutora Fátima de Castro Moreira e Prof. Doutor André Pereira Matos.

BRENDA LAIANNY BARROS BERNARDI

Porto, Março de 2021.





DEPARTAMENTO
DIREITO

Dedico a Deus, à minha família, aos meus amigos e a todos aqueles que, a partir da leitura deste trabalho, se sentirem provocados a pesquisar a temática da corrupção.



AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, Pai majestoso e bondoso, a Jesus Cristo, autor e consumidor da minha fé e ao Espírito Santo consolador e amigo de todas as horas. À minha família, nomeadamente aos meus pais Clóvis e Léia, e aos meus irmãos Emilly e Otávio, que sempre acreditaram em mim e apoiaram-me durante toda essa trajetória, não somente académica, mas ao longo de toda a minha vida. Aos meus amigos e colegas de profissão pela constante troca de conhecimentos e experiências jurídicas. E finalmente, aos professores da Universidade Portucalense e à Equipa do Centro de Estudos Constitucionais e de Gestão Pública pelo trabalho dispensado na formação académica dos seus alunos.



DEPARTAMENTO
DIREITO

“A Justiça eleva as nações, mas a corrupção é a desgraça dos povos” (Provérbios 14:34)



RESUMO

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO E A REPÚBLICA: O caso brasileiro

A corrupção é um problema que tem assolado o Brasil desde a sua fundação. O presente trabalho objetiva compreender e caracterizar o conceito de corrupção, como o fenómeno é visto pelas variadas áreas das ciências humanas, a sua influência sobre a República brasileira e suas instituições democráticas, e por fim objetiva demonstrar o viés anticorrupção presente na Constituição Federal de 1988, traduzido em um verdadeiro princípio constitucional anticorrupção, implícito no ordenamento jurídico brasileiro, mas que merece lugar de destaque, atenta a sua autonomia e independência relativamente aos demais princípios constitucionais.

Palavras-chave: Corrupção; República Brasileira; Princípio Constitucional Anticorrupção.



ABSTRACT

THE CONSTITUTIONAL ANTICORRUPTION PRINCIPLE AND THE REPUBLIC: The Brazilian case

Corruption is a problem that has been plaguing Brazil since its foundation. The present work aims to understand and characterize the concept of corruption, as the phenomenon is seen by the various areas of the humanities, its influence on the Brazilian Republic and its democratic institutions, and finally aims to demonstrate the anti-corruption bias present in the Federal Constitution of 1988, translated into a true anti-corruption constitutional principle, implicit in the Brazilian legal system, but which deserves a prominent place, taking into account its autonomy and independence in relation to the other constitutional principles.

Keywords: Corruption; Brazilian Republic; Constitutional Anti-Corruption Principle.



ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
1 INTRODUÇÃO	10
2 CORRUPÇÃO	14
2.1 Dimensões conceituais	16
2.2 Análise Interdisciplinar da corrupção	19
2.2.1 Perspetiva teológica	20
2.2.2 Perspetiva filosófica	24
2.2.3 Perspetiva da ciência política	27
2.2.4 Perspetiva sociológica	31
2.2.5 Perspetiva económica	36
2.3 A Corrupção pública e corrupção privada	39
2.3.1 A Corrupção privada	40
2.3.2 A Corrupção pública	44
2.4 A Corrupção convencional e a corrupção não convencional	47
2.5 A corrupção e os direitos humanos	52
3 A CORRUPÇÃO E A REPÚBLICA	58
3.1 Do Estado ao Princípio Republicano	58
3.2 Percurso histórico da corrupção no Brasil: da Colónia aos dias atuais	63
3.2.1 Período Colonial	65
3.2.2 Período Imperial	72
3.2.3 Período Republicano	76
3.2 Impunidade: um estímulo à corrupção	84
4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO	87
4.1 Neoconstitucionalismo e a normatividade dos princípios	87
4.2 Natureza dos princípios fundamentais e dos princípios constitucionais	93
4.3 A autonomia dogmática do Princípio Anticorrupção	97
4.4 Princípios correlatos ao da Anticorrupção: Princípio da Eficiência,	



	Princípio da Moralidade Jurídica (ou não corrupção)	103
4.5	Prevenção e repressão a atos de corrupção: aplicações práticas do princípio anticorrupção no direito brasileiro	108
4.5.1	As normas infraconstitucionais de combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro	109
4.5.2	Aplicação do princípio anticorrupção	111
4.6	O princípio anticorrupção como norma constitucional implícita e a sua pertinência no constitucionalismo brasileiro	114
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

a.C. - antes de Cristo

art. - artigo

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

D. - Dom

IPC - Índice de Percepção da Corrupção

OEA - Organização dos Estados Americanos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONU - Organização das Nações Unidas

nº - número

UDN - União Democrática Nacional

UNESCO - Organização das Nações Unidas pra a Educação, Ciência e Cultura

STF - Supremos Tribunal Federal



1 INTRODUÇÃO

A problemática abordada nesta pesquisa gira em torno de um fenómeno de notória e relevante pertinência para o estudo das ciências político-jurídicas: a corrupção. Mais especificamente nas suas implicações sobre os regimes republicanos, e no Estado de Direito Constitucional e Democrático, assim como a relevância do reconhecimento e concretização de um princípio constitucional autónomo e estruturante, fundamental à República e garantidor da supremacia do interesse público, o princípio anticorrupção.

A proposta do presente trabalho é compreender o fenómeno da corrupção no âmbito do poder público, com o fim de demonstrar a seguinte premissa: o princípio anticorrupção é um princípio constitucional autónomo e estruturante, fundamental ao bom andamento da República e pressuposto para a efetivação de políticas públicas voltadas à prevenção e repressão de atos de corrupção.

A corrupção constitui um tema recorrente e atual, presente em variados e recentes acontecimentos nacionais e internacionais. A natureza dos atos de corrupção assume-se como pública ou privada. A globalização e a evolução das mídias sociais, fizeram renascer o tema da corrupção nos mais diversos fóruns. Mas o seu surgimento confunde-se com a história do próprio homem enquanto ser político, que vive em sociedade.

É perceptível que a corrupção se traduz num fenómeno transnacional, cuja incidência representa uma constante ameaça aos ideais democrático-republicanos dos Estados declarados constitucionais. No caso brasileiro especificamente, nos últimos anos, o país tem sido assolado por uma grave crise económica e política, cujo vetor principal está relacionado com atos de corrupção. Tais acontecimentos que orbitam em torno de atos da corrupção ocasionam os mais acalorados debates políticos, em toda e qualquer espécie de mídia social, uma vez que atinge o interesse da coletividade, pois nesses atos de corrupção é possível visualizar de forma clara a confusão patrimonial, onde o interesse público é mitigado pela prevalência do interesse privado.

Assim, a presente dissertação tem por finalidade a compreensão dos seguintes fatores: o que caracteriza e como pode ser definido o fenómeno da corrupção, como ocorre sua incidência no âmago da República e de suas instituições, e finalmente, como se desenvolve a discussão a respeito do princípio constitucional anticorrupção, implícito



segundo uma leitura axiológica da Constituição, porém estruturante e norteador das Repúblicas, mais precisamente do Brasil, objeto principal deste estudo.

Além disso, este princípio anticorrupção, como veremos, merece ocupar lugar central quando o assunto é a interpretação da Constituição e a interpretação das normas infraconstitucionais, devendo ser observado por todos os poderes do Estado republicano, de maneira a direcionar as atividades governamentais e políticas de tais poderes.

A temática que envolve a corrupção, desde o início das sociedades teve grande influência sobre a política e a atuação institucional de inúmeros Estados-nações. Este fato será evidenciado ao estudarmos a corrupção sob a ótica de algumas áreas do conhecimento, tais como a teologia, a filosofia, a sociologia, a ciência política e a ciência econômica. Ademais, ao analisar e diferenciar a corrupção pública da privada, bem como a corrupção convencional da não convencional, e finalmente o impacto de atos de corrupção sobre os direitos humanos, poderemos começar a dimensionar a importância e abrangência da matéria abordada para a efetivação e garantia dos direitos da pessoa humana e conseqüentemente da supremacia do interesse público. Mais especificamente no caso do Brasil a prática de atos de corrupção tem assolado a política do país desde a formação do Estado, incidindo a princípio no Brasil Colonial, tendo continuado no Brasil Imperial e Brasil República, deixando rastros de uma cultura política patrimonialista, onde o interesse privado ainda predomina sobre o público.

A problemática descrita dá azo para a investigação a respeito de um princípio constitucional autónomo e independente dos demais princípios constitucionais, qual seja, o princípio anticorrupção, cuja análise é de suma relevância para a compreensão do viés anticorrupção da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ante o exposto, a investigação dos impactos da concretização desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro é de extrema relevância, como meio de fortalecimento das políticas públicas de prevenção e repressão à corrupção no âmago da administração pública federal. O que nos conduz ao objetivo geral desta pesquisa: A investigação e compreensão das implicações do princípio constitucional anticorrupção, autónomo e norteador do ordenamento jurídico pátrio, no republicanismo brasileiro, atuando como instrumento de fortalecimento das políticas públicas de prevenção e repressão a atos de corrupção no âmbito do Poder



Público, na seara do Estado democrático de direito, onde deve haver a prevalência da supremacia do interesse público.

Para que esta análise seja possível, essa dissertação fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

No capítulo referente à *Corrupção*, o estudo buscará entender a origem etimológica do termo corrupção, sua definição e seus conceitos para diversas áreas do conhecimento, mais precisamente a teologia, a filosofia, a sociologia, a ciência política, e a economia. Ato contínuo buscará estabelecer um paralelo entre a corrupção pública e privada, entre a corrupção convencional e não convencional, e finalmente buscará demonstrar a atuação da corrupção como óbice ao pleno exercício de direitos humanos.

Posteriormente, no capítulo denominado a *Corrupção e a República*, investigar-se-á como se dá a incidência da Corrupção no contexto do republicanismo, a princípio trazendo os conceitos de *Res Publica*, Estado de Direito, Estado Constitucional e Estado Democrático, Estado Constitucional, e Princípio Republicano. Em continuidade buscará perscrutar a Corrupção na história do Brasil com a finalidade de demonstrar as influências da formação cultural da sociedade brasileira, pautada no patrimonialismo, estamento burocrático e patriarcalismo. Para tanto, trará exemplos de atos de corrupção no Brasil nos períodos colonial, imperial e republicano, aprofundando o exame neste último ponto. Finalmente, no capítulo referente ao *Princípio Constitucional Anticorrupção*, o foco do estudo será a compreensão do referido princípio, para tanto procederá à descrição do marco teórico deste princípio.

Ademais, passará a análise de como ocorre a incidência deste princípio no âmago do constitucionalismo brasileiro, ainda que implicitamente, além de demonstrar a relevância da concretização deste princípio para a efetivação de políticas públicas de prevenção e repressão a atos de corrupção não somente convencional (*quid pro quo*), mas também diante de atos de corrupção não convencionais, e também como parâmetro quando o assunto for interpretação do ordenamento jurídico frente à Constituição, e finalmente a relevância da positivação do princípio anticorrupção, na modalidade de norma constitucional de natureza programática. A presente pesquisa partirá da análise de casos concretos, através do estudo do fenómeno da corrupção e suas tratativas no âmbito do direito pátrio e do direito comparado, para atingir uma tese geral aplicável à realidade



da república brasileira. Também se fará uso do Procedimento Bibliográfico Documental, efetuado através de um levantamento doutrinário de percussores da pesquisa científica sobre a corrupção, a república, assim como do próprio princípio anticorrupção, da legislação, das doutrinas clássicas e contemporâneas, nacionais e internacionais, de artigos científicos e matérias afetas ao assunto trazido à baila, a respeito dos quais, buscar-se-á compreender as tratativas sobre o combate à corrupção.

De certo, a discussão acerca da problemática da corrupção, na maioria das vezes, fica a cargo das ciências criminais, eleitorais e administrativas, porém ao seguir caminho diverso do usual, este trabalho buscará demonstrar, mediante uma análise jurídico-política dos fenómenos acima descritos, o princípio constitucional anticorrupção como elemento essencial e para o bom andamento do republicanismo, enquanto forma de governo, assim como sua relevância na promoção de políticas públicas de prevenção e repressão a atos de corrupção do poder público e dos órgãos ou entidades a ele ligadas, e consequentemente, seus reflexos na plena fruição dos direitos fundamentais.



2 CORRUPÇÃO

A interlocução entre a teologia e a filosofia reside justamente no idealismo político, pensamento segundo o qual a fonte do conhecimento está no campo das ideias, desta forma tende a ver as coisas não como de fato são, mas como deveriam ser. Esta ideia se contrapõe ao materialismo ou realismo, pensamentos segundo os quais a fonte do conhecimento está no mundo físico, ou seja, naquilo que é inteligível aos olhos. Assim, a moralidade e a ética cristã são envoltas nesta ideia de mundo ideal, atuando de modo a interligar e integrar a ética e a política. Os reflexos destas ideias, fruto da influência judaico-cristã na constituição da sociedade ocidental, estão presentes até hoje na nossa cultura política, onde a corrupção é vista como contraposição a este mundo perfeito e ideal, sendo compreendida a partir da ideia do mal.

Decerto tanto a filosofia quanto a ciência política tratam a respeito da correta organização e exercício do poder, de acordo com a moral e os bons costumes, e mostram como a corrupção, traduzida na manifestação de abuso e desvio de poder, afeta essa ideia que diz respeito ao modo segundo o qual o poder deve operar, transmutando a monarquia em tirania, a aristocracia em oligarquia, plutocracia ou despotismo, e a democracia em demagogia.

De acordo com a visão durkheimiana da ciência social, a corrupção caracteriza-se como fato social externo e anterior, e também patológico que ocasiona práticas patrimonialistas arraigadas nos costumes e nas rotinas do sistema político e da administração pública brasileira, podendo gerar sobretudo uma situação de verdadeira anomia.¹

A contribuição dos ensinamentos da economia reside no fato de poder-se analisar como a corrupção afeta a economia e a política, uma vez que estão interligadas, e os efeitos gerados em uma recaem na outra. Estes conceitos têm ligações diretas com o Estado patrimonialista brasileiro, onde o público e o privado possuem uma relação de promiscuidade e confusão patrimonial, haja vista não haver uma divisão clara entre o que é público e o que é particular.

¹ GONÇALVES, Vinícius B., ANDRADE, Daniela M. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, mar. – abr. 2019, v. 53, n. 2. ISSN: 1982-3134. p 273.



Adentrando ao assunto, inquestionavelmente a corrupção não é exclusividade de uma determinada localidade ou de um determinado período histórico, de modo a caracterizar-se como um fenómeno de proporção mundial e atemporal.

Como resultado da relevância da investigação acerca das origens, causas, consequências e proporções do fenómeno, a Transparência Internacional², desde 1993, vem desenvolvendo um trabalho de notoriedade internacional, a nível mundial. Este movimento, que lidera o combate à corrupção ao redor do globo, presente em mais de 100 países, desenvolveu o chamado IPC (Índice de Perceção da Corrupção), aplicado em cerca de 180 países, desde 1995.³ O Índice de Perceção da Corrupção é um indicador, atualizado anualmente, que avalia índices de corrupção no setor público numa escala que vai de 0 (país altamente corrupto) a 100 (país muito íntegro). De acordo com o IPC 2019 o Brasil ocupa o 106º lugar dentre as 180 posições, com uma pontuação de 35, na escala que chega a 100, obtendo, assim, a pior nota da série histórica pelo segundo ano, conforme expõe a Transparência Internacional Brasil.⁴ A título de comparação, Portugal, por sua vez, ocupa a 30ª posição no ranking, com uma pontuação de 62, na escala que varia de 0 a 100. Mesmo não estando tão abaixo na lista como o Brasil, por exemplo, a posição que

² Conforme consta na página inicial do site oficial da Transparência Internacional Brasil, o mundialmente conhecido *Transparency Internacional* explicita quem são e quais os seus ideais nas seguintes palavras: “Somos um movimento global com uma mesma visão: um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção. Mas nossa luta contra a corrupção não é e nunca será um fim em si mesmo. É uma luta por justiça social, realização de direitos e paz.

Entendemos que a corrupção possui raízes profundas e se vale de diferentes condicionantes, desde aspectos legais e institucionais, até comportamentais. Por isso, agimos sobretudo para promover mudanças sistêmicas.

Através de nossa presença em mais de 100 países, a Transparência Internacional lidera a luta contra a corrupção no mundo. Chamamos as equipas locais de cada país de Capítulos Nacionais. E todos recebem o apoio de uma base central localizada em Berlim que chamamos de Secretariado.

Nossa presença internacional nos permite compreender a corrupção por uma perspectiva comparada, o que nos dá referências para avaliar a real gravidade de diferentes situações e, principalmente, identificar soluções que podem ser transferidas entre países com contextos distintos, mas que enfrentam problemas, muitas vezes, similares. Não chegamos com respostas prontas, mas combinamos as lições da experiência internacional com o conhecimento e as potencialidades locais.

Além disso, o alcance global permite à TI ocupar espaços estratégicos nos diferentes fóruns e organismos multilaterais, atuando para promover convenções anticorrupção e a efetiva implementação de acordos internacionais que enfrentam o problema de forma coletiva, regional e global.

Com mais de duas décadas de experiência, desenvolvemos uma reconhecida capacidade de pesquisa e um amplo estoque de ferramentas e soluções anticorrupção. Este conhecimento técnico é complementado pelo acesso a uma rede de especialistas e líderes internacionais e, talvez nosso ativo mais valioso, nossa reputação de imparcialidade e habilidade de convocar e interagir construtivamente com os mais diversos stakeholders.” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Quem somos*. [consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>>).

³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Perceção da Corrupção 2020*. [consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>.

⁴ *Ibidem*.



o país ocupa reflete, segundo a Transparência Internacional Portugal, a necessidade do desenvolvimento de uma espécie de estratégia nacional de enfrentamento à corrupção.⁵

Por certo, as sociedades estarão sempre suscetíveis a sofrer a influência da corrupção, seja em maior ou menor grau, a depender de dados que apontem maior ou menor índice desenvolvimento humano e qualidade de vida, nas sociedades mais ou menos democráticas, que por consequência apontam maior ou menor índice de percepção de corrupção. Nesse contexto, perceptível é a relevância da discussão do tema, haja vista a ameaça constante do fenómeno da corrupção frente aos ideais democráticos e republicanos, nas mais diversas nações do globo terrestre.

2.1 Dimensões conceituais

Conceituar o termo corrupção é tarefa dispendiosa, haja vista a amplitude de significados que pode carregar, a depender do contexto em que está inserido, ou de quem está a analisar o fenómeno. Nesse primeiro momento é de suma importância que se compreenda a origem e significado do termo.

Etimologicamente originada do latim, *corruptio*, cujo verbo correspondente é *corrumpero*, a palavra corrupção transmite uma ideia de ação de quebrar aos pedaços, ou seja, compreendida no sentido de deterioração, decomposição física, apodrecimento. Ou ainda, segundo o Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa: “*cor.rup.ção [Lat. Corruptione.] sf.* 1. Ato ou efeito de corromper(-se); decomposição. 2. Devassidão, depravação. 3. Suborno; peita.”⁶

Da mesma sorte o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa esclarece que Corrupção se trata de um substantivo feminino, o qual indica ato, processo ou efeito de corromper. E estabelece o sentido de corrupção em seis aceções, a seguir elencadas.⁷ A primeira relativa a putrefação; a deterioração, decomposição física, orgânica de algo, o que ocorre com os alimentos. A segunda diz respeito a adulteração, modificação das características originais de alguma coisa, como ocorre com um texto, por exemplo. A terceira aceção, num sentido figurado, remete à devassidão, depravação de hábitos e

⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL. *Juntos contra a corrupção*. [Consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparencia.pt/juntos-contr-a-corrupcao/>>.

⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. 7. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008. ISBN: 978-85-7472-959-6. p. 203.

⁷ HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Elaborado por Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. ISBN: 9788573023831. p. 848.



costumes. O quarto sentido refere-se a um ato ou efeito, qual seja, de subornar uma ou mais pessoas para favorecimento pessoal ou de outrem, com a promessa de prestação pecuniária, o mesmo que suborno. A quinta aceção, capaz de ocasionar crime de lesa pátria, remonta ao caso de apropriação de informações privilegiadas por parte de indivíduo ou grupo prestador de serviços, público ou particular, através do dispêndio de meios ilegais. Finalmente, a sexta aceção de corrupção relaciona-se a ato de funcionário público que, movido por interesse próprio ou de terceiros, prejudica ou atrasa o andamento do trabalho que lhe cabe fazer, é o mesmo que prevaricação.⁸ Assim sendo e em conclusão, a palavra corrupção possui várias facetas, isto é, pode ser usada para caracterizar diversas situações, tal como uma ação ou um estado de coisas, mas todas essas situações têm em comum o mesmo sentido, qual seja, de algo negativo, algo que corrompe uma parte até destruir o todo.

Seguindo-se nessa linha de raciocínio Carlos Eduardo Adriano Japiassú explica a seu modo o que significa a palavra corrupção:

“A palavra corrupção deriva do latim *corruptus* que, numa primeira aceção, tem como significado ‘quebrado em peças’, mas pode também significar apodrecido ou pútrido. Pode-se dizer, pois, que se trata de expressão polissêmica, já que engloba significados diversos, tanto de natureza pública como privada. Junto a comportamentos de cunho sexual se somam aos outros, de caráter ético, comercial ou funcional. Assim, corrupção não é um conceito jurídico em si, mas um objeto que varia de acordo com o enfoque que lhe é dado pelo observador que sobre ela se detém.”⁹

Da mesma forma, Zerphyr Teachout explicita que a corrupção deriva do latim *corrumpero*: quebrar, estragar. *Rumpo* significa "quebrar, estilhaçar, abrir, destruir, violar" e *co* significa "com" - em vez de duas coisas se separarem (*dirumpo*), ou uma coisa se abrir (*erumpo*), a corrupção é quando algo se quebra dentro de si mesmo: a maçã apodrece na prateleira; o narcisismo corrói a alma; o governo se desintegra internamente. A integridade do objeto de corrupção é ameaçada pela degradação interna.¹⁰

⁸ Ibidem.

⁹ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano, A corrupção em uma perspectiva internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 64. São Paulo: RT, 2007. ISSN: 1415-5400. p. 36.

¹⁰ “Corruption derives from the Latin *corrumpero*: to break up, to spoil. *Rumpo* means “to break, to shatter, to burst open, destroy, violate,” 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.” (TEACHOUT, Zephir. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review. Cornell L. Ver. 341. January, 2009. Available at: <<http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol94/iss2/8>>. p. 346 e 347).



Dos conceitos acima transcritos extrai-se que a corrupção de algo tem início no seu interior. Deste modo, começa internamente, atingindo cada parte do objeto até destruir o todo, ou seja, a integridade completa do objeto é ameaçada pela decadência que primeiramente se deu internamente.¹¹ Deste modo, concluímos que a palavra corrupção significa literalmente ato de quebrar aos pedaços, ou seja, pode ser entendida como deterioração, decomposição física ou apodrecimento de algo e figurativamente no sentido de depravação.¹²

Na tentativa de expor a corrupção em sua essência, alguns autores chegam a compará-la às mazelas sofridas pela humanidade, ou seja, é um mal que atinge a todos, de forma universal, por vezes equiparada a um câncer¹³, por outras a uma praga¹⁴. Relativamente ao ser humano, a corrupção salienta certa deformidade em relação ao comportamento moral padrão já consagrado pela comunidade, a depender do contexto local e da época em que este homem esteja inserido. De modo que, segundo o entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, pode ser compreendida em três níveis de sentido, o primeiro amplíssimo, o segundo amplo e o terceiro estrito¹⁵ O primeiro sentido por ele referido como sentido amplíssimo, é utilizado no pensamento político com a finalidade de apontar uma modificação negativa no tipo de homem ou na comunidade, em conformidade com um padrão moral previamente estabelecido naquele contexto. Este sentido remonta a corrupção às transformações sofridas pelo homem, que acabam por refletir em mudanças na forma de governo, de acordo com Platão, ou mesmo na própria mentalidade do povo, fator que se desencadeará nas instituições, segundo Montesquieu e Aron.¹⁶ Já no sentido amplo, o termo corrupção pressupõe um tipo de conduta ou comportamento e não mais um tipo de homem. Conduta esta atribuída a autoridade pública, especificamente daquelas que, a fim de obter vantagens pessoais, se desviam das

¹¹ Ibidem.

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenómeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 185, jul. 1991. ISSN: 2238-5177. p. 2.

¹³ “A corrupção, tal qual o câncer, é um mal universal. Combatida com empenho e aparentemente controlada, não tarda em infectar outro órgão. Iniciado novo combate e mais uma vez sufocada, pouco se espera até que a metástase se implemente e mude a sede da afecção. Este ciclo, quase que inevitável na origem e lamentável nas consequências deletérias que produz no organismo social, é tão antigo quanto o homem”. (GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 233 (jul. 2003). ISSN: 2238-5177. p. 203).

¹⁴ “Se pudéssemos associar a corrupção a algum fator desgastante para humanidade, sem dúvida seria a uma praga. Mas a uma praga incontrolável, que encampa o mundo inteiro e não deixa nada erguido em bom estado depois de sua passagem.” (NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN: 978-85-309-6528-0. p. 03).

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 2.

¹⁶ Ibidem, p. 3.



normas aceitas naquela determinada comunidade. Salienta ainda que este entendimento cabe apenas nas sociedades modernas, onde há efetiva distinção entre o património público e privado, portanto em qualquer outro tipo de sociedade não seria cabível.¹⁷ Finalmente, no sentido estrito a corrupção “se refere à conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material”.¹⁸ Esta corrupção em sentido estrito reflete uma relação da ordem *quid pro quo*, onde a autoridade pública, movida por interesses particulares, fornece um serviço de sua atribuição frente ao induzimento do particular mediante a garantia de uma retribuição pelo exercício de função pública que deveria ser originalmente gratuito.

Cumprir observar que a corrupção é um fenómeno que sempre existiu, embora com roupagem diferenciada a depender de cada década ou localidade. Todavia, é correto afirmar que a corrupção conforme compreendida hoje, está presente nas sociedades humanas desde sua constituição, portanto, se confunde com a formação histórica do homem como um ser político, desta forma se confunde também com a história dos governos. Tal ocorre devido ao fato de parcela destes “homens” sempre terem agido de modo a perscrutar seu favorecimento pessoal em detrimento do bem comum, isto é, da coletividade. Além do que se traduz em um fenómeno neutro podendo se fazer presente em toda e qualquer ideologia, tempo ou lugar. Diante disso, é sobretudo importante averiguar a evolução dos pensamentos teológicos, filosóficos, sociológicos, políticos e económicos, nos dizeres sempre expressivos de autores renomados e de grande relevância nestas áreas de estudo, mediante os quais buscará trazer ao centro da discussão a interlocução entre as referidas ciências voltadas ao contexto específico da corrupção.

2.2 Análise Interdisciplinar da corrupção

Levando em conta a natureza multifacetada do conceito de corrupção, passa-se à análise do fenómeno nas diversas áreas do conhecimento, concretamente no domínio teológico, filosófico, sociológico e das ciências política e económica. Para tanto o estudo se valerá das obras de autores clássicos, estudiosos que ultrapassaram as fronteiras do tempo, isto é, que pensaram além de sua época e são fontes fidedignas a serem consultadas

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.



ainda no tempo vigente, sendo verdadeiros gigantes em cujos ombros nos apoiaremos para enxergar mais longe.¹⁹

2.2.1 Perspetiva teológica

A ciência da teologia, ao fornecer conceitos ligados a moral partindo da ideia de pecado, ligado a erros que o homem comete por conta de sua própria natureza, tais como o orgulho, o egoísmo, a ganância e a opressão do mais forte, contribui para a construção do problema do mal, afeto ao problema da corrupção. A corrupção desde sempre tem afligido as sociedades dos homens. Diversos escritos antigos remontam a casos de corrupção, assim como o modo de combater essa mazela. A título de exemplo, em relação à corrupção na antiguidade, pode-se citar o Código de Hamurabi, que desde 1700 a.C. já tratava a respeito de punições a juízes que se corrompiam. Além desse caso, o rei Urukagina de DeLagash já promovia o combate a corrupção em sua cidade-estado.²⁰

Nesse sentido, os relatos de corrupção na Bíblia são pertinentes, não apenas pelo seu valor religioso, mas certamente pelo valor histórico e conceitual. A narrativa bíblica propõe que desde o Éden, Deus viu que a maldade do homem se multiplicara sobre a terra de modo que toda a imaginação dos pensamentos de seu coração só refletia mal continuamente.²¹ Da mesma forma, o livro de Êxodo traz as seguintes orientações concedidas por Deus ao povo hebreu: “Também suborno não tomarás; porque o suborno cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos.”²² A Bíblia reitera as orientações no livro de Deuterônimo: “Não torcerás o juízo, não farás aceção de pessoas, nem receberás peitas; porquanto a peita cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos.”²³ Por diversas passagens²⁴ a Bíblia relata a existência da corrupção, citada como

¹⁹ SALISBÚRIA, João de. *Metalogicon*, III.4.6. apud MADUREIRA, Jonas. *Inteligência Humilhada*. São Paulo: Vida Nova, 2017. ISBN: 978-85-275-0737-0. p. 28-29.

²⁰ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *A república brasileira e o princípio constitucional anticorrupção*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdades de Direito e Economia da Universidade de Coimbra, 2015. p. 7.

²¹ BÍBLIA. *Gênesis 06:05*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/6>>.

²² BÍBLIA. *Êxodo 23:8*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/ex/23>>.

²³ BÍBLIA. *Deuterônimo 16:19*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/dt/16>>.

²⁴ Dentre as passagens narradas na Bíblia Sagrada a respeito da corrupção e do suborno pode-se citar:

Isaías 1:23 - “Seus líderes são rebeldes, amigos de ladrões; todos eles amam o suborno e andam atrás de presentes. Eles não defendem os direitos do órfão, e não tomam conhecimento da causa da viúva.”

Amós 5:12 - “Pois sei quantas são as suas transgressões e quão grandes são os seus pecados. Vocês oprimem o justo, recebem suborno e impedem que se faça justiça ao pobre nos tribunais.”

Miquéias 3:11 - “Seus líderes julgam a troco de suborno, seus sacerdotes ensinam por lucro, e seus profetas adivinham em troca de prata. E ainda se apoiam no Senhor, dizendo: “O Senhor está no meio de nós. Nenhuma desgraça vai nos acontecer”.”



suborno, e a sua relação com o mal, traduzido no pecado. Assim, ante o exposto, começa-se a relacionar a corrupção a algo negativo, jamais bom, que aflige toda e qualquer sociedade, independente das raízes culturais ou da localização geográfica.

Levando em conta a formação judaico-cristã da nossa sociedade, segundo a qual as nações têm de estar sujeitas a uma lei moral universal,²⁵ importa trazer ao centro da discussão sobre corrupção o pensamento teológico elaborado por grandes estudiosos, como Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. A análise ideológica a respeito da corrupção e inversão de valores do mundo terreno em Santo Agostinho, bispo de Hipona, extrai-se de sua obra clássica *De Civitate Dei*, a partir da contraposição entre duas *civitas* ou cidades, a *civitas hominum*, cidade dos homens e a *civitas Dei*, cidade de Deus, em ambas há a figura do elemento volitivo, nesta prevalece a vontade divina, já naquela prevalece o império da vontade humana. Assim, a *civitas hominum*, configura a cidade constituída pelos próprios homens que vivem por seus próprios interesses e vontades, comportando deste modo divisões já que cada um aloca o bem supremo em diferentes lugares, o fim desta cidade é a morte.²⁶

A *civitas Dei*, por sua vez, é constituída também por homens, que neste caso vivem não por sua própria vontade, mas segundo a vontade de Deus. Motivo pelo qual não comporta divisões, o bem supremo de todos é semelhante, já que a vontade de Deus é boa e única, o fim desta cidade é o céu.²⁷ Deste modo, na Cidade de Deus teríamos o reinado de valores como o amor, a justiça, a paz, a verdade, a integridade, igualdade e solidariedade, a generosidade, a benignidade, a prevalência do bem comum e a humildade.²⁸ Ao contrário disso, na Cidade dos homens haveria o império do ódio, da

Tiago 1:27 – “A religião que Deus, o nosso Pai aceita como pura e imaculada é esta: cuidar dos órfãos e das viúvas em suas dificuldades e não se deixar corromper pelo mundo.”

¹ Timóteo 6:9-11 – “Os que querem ficar ricos caem em tentação, em armadilhas e em muitos desejos descontrolados e nocivos, que levam os homens a mergulharem na ruína e na destruição, pois o amor ao dinheiro é raiz de todos os males. Algumas pessoas, por cobiçarem o dinheiro, desviaram-se da fé e se atormentaram a si mesmas com muitos sofrimentos.

Você, porém, homem de Deus, fuja de tudo isso e busque a justiça, a piedade, a fé, o amor, a perseverança e a mansidão.”

²⁵ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Apontamentos de aulas ministradas na Universidade Autónoma de Lisboa*. Doutorado. Dias de 2017. p. 32.

²⁶ TOLEDO, Marleine Paula M. e F. de. A cidade de Deus e a cidade dos homens: gênese de um paradigma. In: SOARES, Carmen, FIALHO, Maria do Céu, FIGUEIRA, Thomas (coords.). *Pólis/Cosmópolis: identidades globais & locais*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra; Annablume. 2016. ISBN: 978-989-26-1279-9. p. 101.

²⁷ Ibidem.

²⁸ SANTO AGOSTINHO. *A cidade de Deus*. 2ª Edição. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, Volume II. ISBN: 972-31-0897-6. p. 175-176.



injustiça, da guerra, da mentira, da corrupção, da predação e rapina agressiva, avareza, inveja, prevalência do interesse próprio em detrimento do comum e ambição.²⁹

Partindo desse ponto de vista, para que se possa atingir uma sociedade justa, a ética agostiniana indica o império da caridade, isto é, do amor fraternal. O amor a Deus e ao próximo leva os homens, enquanto sociedade, a agirem de modo a buscar o bem comum, de maneira não egoísta, deixando de lado interesses pessoais para que se alcance o bem da coletividade. Deste modo, a moralidade, a virtude, a política e a justiça social encontram-se num ponto de convergência, qual seja, o interesse público. Diante disso, é possível asseverar que o interesse público se confunde com o interesse de todo povo, quando regulado com justiça e sabedoria, seja por um rei, numa monarquia, por determinado número de nobres, numa aristocracia, ou ainda por todo o povo, numa democracia.

Todavia quando o chefe do Poder se torna corrupto ou até mesmo tirano; quando os aristocratas se tornam injustos, transformando a sua aliança numa facção; ou quando o próprio povo se torna injusto, violento, obstinado e arrogante, então o poder público, em qualquer forma de governo, restará corrompido. Isto ocorre devido ao fato de que não há mais representação do interesse da coletividade, quando o poder cai na mão de um tirano ou de uma facção. Além do mais o próprio povo já não é, em si, um povo, quando este se torna injusto, uma vez que não possui mais características de uma comunidade formada sob a sanção do direito e associada devido ao vínculo da utilidade comum.

Inadequado seria esquecer também que Santo Agostinho trata o problema do “mal”, como ausência do bem e do ser. Outrora maniqueísta defendia que existiam dois princípios opostos: um Deus de natureza boa, e outro de natureza má, sendo o “mal”, desta forma, caracterizado como uma substância.³⁰ Contudo, ao se converter ao cristianismo passou a negar a realidade metafísica do “mal”, ou seja, segundo ele o “mal” não é um ser em si mesmo, pois não possui caráter ontológico. E diz ainda que o “mal” não possui natureza alguma, sendo tão somente a perda do ser que tomou o nome de “mal”.³¹ Desta forma, se imaginarmos o bem sendo retirado de tudo o que existe nada

²⁹ Ibidem, p. 181-183.

³⁰ SANTO AGOSTINHO. *Confissões: Livros VII, X e XI*. Tradutores: Arnaldo do Espírito Santo / João Beato / Maria Cristina. Lisboa: LusoSofia.Net, 2001. [consult. 29 ago. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.lusosofia.net/textos/agostinho_de_hipona_confessiones_livros_vii_x_xi.pdf>. p. 19.

³¹ Ibidem, p. 23.



restaria, uma vez que o “mal” não caracteriza uma substância, isto é, não é algo em si mesmo, em contraposição ao pensamento maniqueísta. Logo não há possibilidade de que o mal tenha sido criado por Deus, pois Ele é quem dá o ser a tudo o que existe.

A lógica de Santo Agostinho a respeito do “mal” se torna evidente a partir de dois silogismos, o primeiro indica que todas as coisas que Deus criou são boas, o “mal” não é bom, portanto o “mal” não foi criado por Deus. O segundo silogismo propõe que Deus criou todas as coisas e que Deus não criou o “mal”, logo o “mal” não é uma coisa. Diante do exposto, para Santo Agostinho a fonte de onde emana o “mal” estaria na verdade no livre arbítrio³² do ser humano. Isto implica dizer que o elemento volitivo se encontra diretamente ligado às ações humanas, sejam elas éticas, conforme o padrão moral pré-estabelecido, ou mesmo corrompidas, antiéticas e imorais.

Por sua vez, ao tratar do problema do “Mal” como a ausência de uma dádiva particular do ser e não como razão em si mesmo, ou seja, por si só o “Mal” não caracteriza uma substância, São Tomás de Aquino, a coadunar com o pensamento de Santo Agostinho, esclarece que

“deve-se dizer certamente que o mal está nas coisas, mas como privação, não como algo real; não obstante, está na razão como algo inteligido; e por isto pode dizer-se que o mal é um ente de razão e não da coisa, dado que no intelecto é algo, mas não na coisa; e este mesmo ser inteligido, pelo qual se diz que algo é ente da razão, é um bem; pois é um bem que algo seja inteligido.”³³

Pelo exposto, o mal em verdade, segundo o autor, “é mais corretamente denominado uma privação, ou carência daquilo que deveria estar presente”³⁴. Além disso, não há de se falar em alguma responsabilidade por parte de Deus pela existência do “mal” no indivíduo (ou no ser), uma vez que este “mal” caracteriza uma privação ou defeito da ação que o ser exerce. Em razão disso, não existe a menor possibilidade de haver alguma deficiência por parte de Deus, visto ser Ele a perfeição em sua forma absoluta. Desta feita, para o teólogo em comento “não podemos responsabilizar a Deus pelo mal, enquanto este implica uma defeção propriamente dita; Deus não causa senão o bem e o ser”.³⁵ Pelo motivo do “mal” não existir em si mesmo, sendo, pois, uma privação ou ausência de bem

³² SANTO AGOSTINHO. *O livre-arbítrio*. [tradução, organização, introdução e notas Nair de Assis Oliveira; revisão Honório Dalbosco]. São Paulo: Paulus, 1995. ISBN 85-349-0256-9. [consultado em 29 de agosto de 2020]. Disponível na Internet: <https://sumateologica.files.wordpress.com/2009/07/santo_agostinho_-_o_livre-arbitrio.pdf>.

³³ AQUINO, Santo Tomás de. *Sobre o mal*. Tradução de Carlos Ancêde Nougé; Apresentação Paulo Faitanin. Tomo I. Rio de Janeiro: Sétimo Selo, 2005. ISBN: 9788599255025. p. 25.

³⁴ AQUINO, Santo Tomás de. apud GILSON, E., BOEHNER, P. *História da filosofia cristã*. 10ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. ISBN: 978-8532607379. p. 466.

³⁵ *Ibidem*, p. 467.



na ação do ser, é sobretudo importante assinalar que o ser humano pode ser motivado pelo que é certo ou por paixões desenfreadas, visto que é livre para escolher e é responsável por essas escolhas. Ao se deixar envaidecer pelas paixões desordenadas em suas ações, acaba por estabelecer o “mal” moral.

Em suma o pensamento cristão tradicionalmente indica que a concupiscência, os desejos desenfreados, a corrupção moral, a desordem dos instintos e sentidos, se instauram no mundo a partir do pecado original.³⁶

Sendo que:

“na desordem, embora o intelecto ilumine a verdade para vontade, o apetite volitivo do homem não logra ordenar os ímpetus inferiores ao bem relativo àquela verdade, e, em consequência, ele se torna menos apto, no exercício de sua liberdade, a arbitrar adequadamente acerca do bem e da verdade desejados. Estando condicionado a escolher o que deseja, toda vez que for orientado pelo instinto e pelas paixões, o homem será escravo das suas escolhas. Tornar-se-á menos livre ao eleger somente o que quer (e não o que é ontologicamente melhor), ou o que lhe apareça com um certo “ar de bem”. Por isso, a consciência acusa quando a vontade escolhe e arbitra algo que deponha contra iluminação pela inteligência”.³⁷

O que se depreende de tudo até então exposto é que o problema do “mal” - estendido à ideia de corrupção – ou por outras palavras a ausência do bem, não caracteriza uma mazela social recente, confundindo-se na verdade com a história do próprio homem como ser que passou a viver em coletividade. Além disso, indica uma ação volitiva, isto implica dizer que o homem movido por motivos de cunho pessoal escolhe agir de maneira antiética e injusta, corrompendo e deixando-se corromper, priorizando o bem próprio em detrimento do bem comum, isto é, de toda a coletividade.

2.2.2 Perspetiva filosófica

No campo da filosofia, o estudo se valerá das contribuições de dois filósofos, Platão e Aristóteles, cujas obras e ensinamentos perpetuam desde a antiguidade clássica até o presente. As ideias destes filósofos no que diz respeito às noções de corrupção e o problema do mal, a ética e moral nos governos e na política, demonstram-se relevantes para a compreensão da atual conjuntura e proporção que a corrupção vem tomando no mundo contemporâneo.

³⁶ FAITANIN, Paulo. O mal como privação do bem em São Tomás de Aquino. *Revista Aquinate*. Aquinate. v. 2, n. 2 (2006): Jan/Jun, ISSN: 1808-5733. p. 123-124. [consult. 28 ago. 2020]. Disponível na Internet: <<http://www.aquinate.com.br/wp-content/uploads/2016/11/artigo-paulo-faitanin-o-mal.pdf>>.

³⁷ Ibidem.



Em relação à corrupção sob a ótica filosófica, há de se observar a contraposição das ideias (mundo inteligível ou mundo das ideias) e da realidade (mundo sensível) proposta por Platão (430 – 347 a.C.) na obra clássica intitulada *a República*. Na oportunidade o filósofo descreve o Mito da Caverna onde desenvolve um paralelo entre o mundo físico (Imperfeito; Decadente; Corrupto; Inferior) e o mundo ideal (Perfeito; Eterno; Incorruto; Superior). Na alegoria, Platão conta a história de três homens que se encontram “presos”, desde que nasceram, em uma caverna. Nesta caverna os homens estão aprisionados de tal forma que só conseguem enxergar a parede do fundo da caverna, onde ocorre uma projeção de sombras geradas por uma fogueira que se encontrava num corredor atrás deles. Como os homens somente conseguiam enxergar as sombras de pessoas, animais, objetos, árvores, etc., para eles este era o “mundo real”, de forma que acabavam por dar nomes às projeções e julgavam as situações que se desenrolavam.³⁸ Platão prossegue dizendo que caso um dos prisioneiros conseguisse se libertar e saísse para o exterior da caverna encontraria certa dificuldade em adaptar-se à luz do sol, procurando assim sombras para não ficar cego e olharia tão somente as imagens refletindo na água. Já acostumado com o brilho do sol passaria a contemplar todo o universo ao seu redor, descobrindo que as sombras que via no interior da caverna eram apenas reflexos dos objetos reais que existiam do lado de fora.³⁹ Platão relata que o prisioneiro voltaria para o interior da caverna na tentativa de explicar aos outros que havia visto a realidade das coisas e que os prisioneiros enxergam somente um mundo fictício constituído de sombras. Todavia, os prisioneiros, alienados desde o nascimento, consideram-no louco e zombam dele. Por fim os prisioneiros ameaçam-no de matá-lo caso tentasse os libertar.⁴⁰ Concluindo, no mito Platão demonstra a existência de dois mundos: o mundo das ideias e o mundo das aparências. E quem não percebe isto acaba por viver como se estivesse numa caverna, desta forma conheceria o mundo através de meras sombras que não revelam a realidade das coisas. Diante disso, por intermédio da alegoria de Platão, chega-se à conclusão de que a Corrupção não existiria no mundo perfeito, isto é, no mundo ideal (campo das ideias), mas no mundo físico ela está presente na realidade das coisas e na

³⁸ PLATÃO. *A república*. Tradução de Carlos Alberto Nunes. 3 ed. Belém: EDUFPA, 2000. ISBN: 85-247-0195-1. [consult. 31 ago. 2020] Disponível na Internet: <https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/213190/mod_resource/content/1/PLATAO.%20-A%20Republica-EDUFPA.pdf>. p. 319.

³⁹ *Ibidem*, p. 320.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 321-322.



relação dos homens em sociedade, sempre objetivando assegurar sua sobrevivência, seu favorecimento pessoal em detrimento dos demais.

No que concerne ao pensamento filosófico e político de Aristóteles quanto às formas pelas quais o poder é exercido e organizado, em outras palavras, as formas de governo, são classificadas em três aceções, a monarquia, a aristocracia e a democracia. Para Aristóteles a monarquia representa o governo de um só, nesta modalidade o poder político é organizado de forma unitária e com respeito às leis. Na aristocracia tem-se a conceção de governo de alguns ou dos melhores, cuja expressão se traduz na ideia de força, força da cultura, da inteligência, nesta forma de governo somente os melhores e mais capacitados são selecionados para governar. Finalmente na democracia deve prevalecer os anseios de conservação e obediência aos princípios de igualdade e liberdade.⁴¹ No pensamento de Aristóteles estas são as formas de governo consideradas puras, onde o exercício do poder soberano fica a cargo dos titulares da soberania, sempre guiados pelo interesse público e pelo bem comum. As formas de governo consideradas impuras são aquelas onde há a prevalência dos interesses pessoais dos governantes ao revés do interesse da coletividade, ou seja, o bem comum da coletividade é suprimido por interesses particulares.⁴² A referida prevalência dos interesses pessoais sobre os interesses de toda a sociedade gera a desvirtuação das formas de governo. A monarquia, sem a obediência às leis converte-se em tirania, regida pelo desprezo à ordem jurídica. A aristocracia torna-se oligarquia, plutocracia ou despotismo, governo guiado pela busca incessante dos interesses económicos adquiridos de maneira desonesta e antissocial. A democracia transmuda para demagogia, exercida pelas fações populares, multidões rudes e revoltadas, com a imposição de ideias sob violência e opressão.⁴³ Face ao que precede, as formas de governo deturpadas, onde o interesse público é posto à parte para a prevalência dos interesses particulares dos governantes, mediante abuso do poder e exercício de atos antiéticos, imorais, e egoístas, produzem terreno fértil para propagação de atos corruptos e aparelhamento estatal.

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. ISBN 85-7420-023-9 . [consult. 01.09.2020]. Disponível na Internet: <<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/155/1/Ciencia%20Politica%20-%20Obra%20de%20Paulo%20Bonavides.pdf>>. p. 248-249.

⁴² *Ibidem*, p. 249.

⁴³ *Ibidem*.



Inadequado seria esquecer também que em contraposição aos pensamentos acima expostos, o naturalismo defendido por pensadores como Empédocles, Demócrito, Epicuro, Lucrecio, Provine, apregoa ser a natureza a única que existe, isto é, tudo o que conhecemos seria o resultado de colisões atômicas, de processos de natureza química, biológica, genética e neurológica.⁴⁴ Além disso, inexistiria qualquer padrão de bem ou qualquer diferenciação entre o bem e o mal, por conta disso a determinação dos indivíduos seria feita sem qualquer responsabilidade moral, pois não existiria nenhuma razão moral para que este indivíduo precisasse melhorar sua conduta. A dor deveria ser evitada e superada pela busca do prazer. Só existiriam estratégias adaptativas e a chamada “corrupção” seria tão somente uma entre outras possíveis.⁴⁵

2.2.3 Perspetiva da ciência política

Para dar início à discussão a respeito da corrupção na ciência política, importa esclarecer que a história da corrupção governamental é tão antiga quanto a própria história dos governos.⁴⁶ Nesta oportunidade a presente dissertação buscará demonstrar a corrupção sob a ótica de renomados cientistas políticos e contratualistas, como Maquiavel, Jhon Locke, Montesquieu, Hobbes, Rousseau, dentre outros.

Para dar início à análise sob a ótica da ciência política o trabalho tratará a respeito da corrupção na perspectiva política de Maquiavel. Para o autor a corrupção está intrinsecamente ligada a uma noção religiosa de bem e de mal de onde emerge um contrassenso daquilo que é certo e daquilo que não é digno de aplausos em sede de Governo Soberano, nomeadamente, a República. Diante disso assevera Maquiavel, em *o Príncipe*, que a grandeza da república se deve à observância das instituições divinas e conseqüentemente a desconsideração dessas instituições acarretaria a sua ruína. Pois o país no qual o povo não teme a Deus sofrerá ruína, a não ser que o mesmo país seja sustentado pelo temor ao Príncipe, em outras palavras, medo do soberano.⁴⁷ Com efeito, por tais razões é de se esperar que as repúblicas religiosas e as monarquias, nos dizeres de Maquiavel, tenham dentro de si alguma bondade, esta sendo a responsável pelo

⁴⁴ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.*, p. 31.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ “The history of government corruption is as old as the history of government itself”. In: YINGLING, M. Patrick. *Conventional and unconventional corruption*. v. 51. Duquesne: Law Review, 2013. p. 263.

⁴⁷ MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O príncipe*. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2009. ISBN: 978-85-254-0895-2. p. 79-83.



crescimento e reputação destes governos soberanos, de modo que se essa bondade se corromper, pelo lastro temporal, o corpo político teria de ser destruído, a não ser que algo interviesse a fim de fazer com que o mesmo retorne ao *status quo*, em outras palavras, à sua condição normal verificada *ab initio*.⁴⁸ Para Maquiavel este retorno aos princípios iniciais da república seria algo alheio à sua vontade ou revelação de uma espécie de prudência inerente a ela. Desta forma, para exemplificar a situação o autor utiliza o caso de Roma que teve de ser conquistada pelos Gauleses para que pudesse ressurgir, se renovar e deste modo trazer à tona seus conceitos e princípios iniciais, agindo, a partir de então, com a devida observância aos conceitos de justiça e à religião, outrora corrompidos ou na iminência de corromperem-se.⁴⁹

Já em relação à conduta do Príncipe ou Governante Soberano *latu sensu*, este mesmo autor aconselha:

“se, enquanto príncipe, desejas conservar o teu poder sobre o Estado, serás frequentemente compelido a portar-te de um modo nada benévolo, pois, quando a coletividade da qual entendes necessitar para firmar-te é corrupta – seja ela a populaça, os soldados ou os graúdos –, convirá satisfazê-la adequando-te a ela, ocasião em que aos teus interesses toda beneficência redundará nociva.”⁵⁰

Diante disso, convém ponderar que a partir do conceito de corrupção anteriormente descrito é certo afirmar que uma parte corrompida de algo acaba por estragar ou deteriorar o todo. Desta forma, se torna deveras difícil, segundo Maquiavel, que o Chefe do Poder se mantenha íntegro em face de um povo corrupto. Não quer dizer isso, entretanto, que o Príncipe deva deixar de dar bons exemplos de conduta. Isso se verifica nos dizeres do próprio Maquiavel: “Nada faz um príncipe ser tão estimado quanto o fazem as suas grandes ações e os notáveis exemplos que ele de si oferece.”⁵¹

Por seu turno, John Locke, filósofo inglês, contratualista, considerado o pai do liberalismo, ao tratar da corrupção no governo afirma que o Supremo Executivo

“também age contrariamente à sua confiança, quando ou emprega a força, o tesouro ou os cargos da sociedade, para corromper os representantes, e ganhá-los para os seus propósitos; ou abertamente pré-contrata os eleitores e prescreve a sua escolha, como, a quem ele tenha, através de solicitações, ameaças, promessas, ou de outro modo, ganho para os seus desígnios, e

⁴⁸ Ibidem, p. 301-304.

⁴⁹ MACHIAVELLI, Niccolò di Bernardo dei. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. 3. ed. Livro III, Capítulo 1. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. Título original: *Discorsi sopra la prima deca di Tito Lívio*. ISBN: 9788523012380. p. 301-304.

⁵⁰ MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *Ob. cit.*, p. 94.

⁵¹ Ibidem, p. 107.



empregado para efetuarem o que tinham prometido antecipadamente, o que votar e o que aprovar.”⁵²

Pelo exposto, podemos perceber a similitude da corrupção no contexto político atual com o contexto histórico à época de Locke. O Supremo executivo por ele tratado pode ser atualizado ao cenário da Administração Pública, onde os detentores do poder incorrem em práticas de corrupção motivados pela busca incessante do poder, não encontrando barreiras quer sejam éticas ou morais, para sua concretização.

Isto porque, ainda de acordo com Locke

“A tentação é demasiado grande para aqueles que procuram o poder. Pois aqueles que têm o poder de fazer as leis, também têm o poder de as executar. Em muitos casos esses mesmos indivíduos isentam-se a si mesmos de obedecerem às mesmas leis que fazem. Na legislação aprovada, aqueles no poder também encontram formas de isentar a sua propriedade das leis que eles estão encarregados de impor ao resto da sociedade.”⁵³

A corrupção segundo Charles-Louis de Secondant (Le Baron de La Brède et de Montesquieu) advém do exercício do poder político somado à falta de virtude moral dos homens que se locupletam do que pertence a toda uma coletividade para o seu favorecimento pessoal. Deste modo na obra “O espírito das leis”, Montesquieu revela quais os vícios que corrompem os princípios, decorrente da natureza falha humana, quando do império do abuso do poder e do desrespeito às leis. Dentre esses princípios estão o da democracia, o da aristocracia e o da monarquia.⁵⁴ Montesquieu esclarece ainda que com o decorrer da má conduta em relação aos bens públicos a própria corrupção aumentará no meio dos já corruptos. Desta forma o povo acabará por repartir entre si o dinheiro público divertindo-se pela ostentação do mesmo, nada mais será capaz de suprir e satisfazer suas pretensões a não ser o dinheiro público.⁵⁵ O cientista político prossegue asseverando que no momento em que se verificar a corrupção numa República não haverá como solucionar nem mesmo remediar a má situação que tenderá a aumentar cada vez mais. A solução seria possível somente se a corrupção fosse extirpada do meio através da retomada aos princípios outrora perdidos, como em Maquiavel. Além do mais qualquer outra medida corretiva seria inútil ou se verificaria como um novo mal.⁵⁶

⁵² LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. ISBN: 85-326-1240-7. p. 96.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ MONTESQUIEU, Baron de. (Charles de Secondant). *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005. ISBN-10: 8533621159. p. 121.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 122.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 129.



Na mesma linha de raciocínio encontra-se o pensamento de Rousseau, ao tratar da corrupção-suborno no âmago do governo e exercício do poder. Na obra *Discurso sobre a Economia Política* o autor relata a influência que a moralidade pública exerce sobre a estabilidade das instituições, e trata a corrupção como um instrumento do poder.⁵⁷ Pelo exposto, é correto afirmar que a corrupção é um fenómeno atemporal, perfazendo toda a história do homem como um ser político, pois reflete a sua própria natureza pecaminosa, decaída e tendenciosa para o mal. Isto acaba por refletir na figura do governo soberano, como sendo uma estrutura formada por homens ou pela permissividade de todo o povo que elege uma parcela de seus componentes para representá-los, como ocorre em sede de república democrática.

Fato confirmado pelas palavras de James Madison quando se expressa no seguinte sentido: “Mas o que é o governo em si mesmo, senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana? Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem o homem, nem controlos exteriores e interiores ao governo seriam necessários”⁵⁸. Ora, em razão disso, a corrupção existe porque os homens são intrinsecamente corruptos, devido à natureza corrompida desde o Éden, comportamento contrário somente seria possível se vivêssemos numa sociedade constituída por anjos.

Decerto a corrupção é um “mal” que gera a ruína dos governos republicanos, conseqüentemente pode gerar também a ruína dos povos. No dizer expressivo de George Mason quando da formulação da Constituição Norte-Americana na Convenção de 1787: “Se não tomarmos providencias contra a corrupção, o nosso governo em breve estará no fim”.⁵⁹ Ademais, no campo de estudo dos contratualistas, torna-se relevante ao presente trabalho traçar um paralelo entre Estado de Natureza e o Estado Contemporâneo, demonstrando as divergências existentes entre ambos. No Estado de Natureza havia a Luta constante pela sobrevivência, imperava a lei do mais forte, havia uma constante predação, prepotência, corrupção, prevalência do interesse próprio. Já no Estado Contemporâneo, a luta pela sobrevivência dá lugar ao Contrato Social, onde impera certos valores, a saber, igualdade, dignidade, justiça, liberdade, legalidade e a busca pelo bem comum.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 9.

⁵⁸ MADISON, James *apud* MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Apontamentos de aulas ministradas na Universidade Autónoma de Lisboa*. Doutorado. Dias de 2017. p. 57.

⁵⁹ MASON, George *apud* MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. Cit.*, p. 55.



A noção de contrato social serve justamente para pôr fim à problemática da luta constante de todos contra todos, como ocorria no Estado de Natureza, dando lugar ao que hoje conhecemos por legalidade. Esta legalidade se deve ao fato de a coletividade ter decidido, através de um contrato social, entregar suas prerrogativas, seus direitos e sua soberania nas mãos de um ente caracterizado na figura do Estado, ou como dizia Hobbes de um Leviatã, justamente objetivando cessar com a prevalência dos interesses individuais e proporcionar a conseqüente supremacia do bem ou interesse comum.⁶⁰

Contudo, a Corrupção gera um impacto negativo em sede de Contrato Social, visto que macula a figura da Legalidade, ou seja, do Estado de Direito Positivo. Por conta disso, a estrutura governamental é abalada e a sociedade passa a se ver novamente como no Estado de Natureza, que sob uma perspectiva “hobbesiana” acarretaria uma volta à guerra de todos contra todos devido ao instinto de autopreservação do homem, em outras palavras, onde “*homo homini lupus*” (O homem é lobo do homem), ou até mesmo, conforme Agostinho à *magna latrocinia* (governo injusto).⁶¹

2.2.4 Perspetiva sociológica

O campo de estudo da sociologia é relevante para a compreensão dos fatores sociais que levam o homem a agir a contrário sensu dos valores morais fundamentais apregoados na comunidade em que está inserido. Em todas as sociedades até então constituídas sempre se pôde visualizar as figuras dos corruptos e corruptores, todavia, de igual modo sempre houveram também fatores gerais que de certa forma contribuíram ou inibiram as práticas corruptas.⁶² Ao traçar um paralelo com a teologia pode-se identificar a religião como fator geral que inibe a corrupção nas sociedades, mais precisamente naquelas em que a cultura se baseia em valores morais que sofreram influência direta da construção judaico-cristã do mundo ocidental. Assim, os ensinamentos da bíblia sagrada, em ambos testamentos por si só já caracterizam um fator geral de desencorajamento da prática da corrupção.⁶³

Além do fator religioso a moralidade leiga se faz presente como fator geral inibidor da corrupção nas sociedades, a partir dela originam-se outros fatores tais como o

⁶⁰ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.*, p. 61.

⁶¹ *Ibidem*

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 6.

⁶³ *Ibidem*.



sentimento cívico, que eleva os interesses da coletividade a um patamar maior que os interesses privados, na maior parte das vezes egoístas, e também a relevância da punição penal diante de casos de corrupção.⁶⁴

Ocorre que, malgrado a existência de fatores inibidores da corrupção na sociedade, algumas ideias estimulam a sua prática. Dentre elas estão o individualismo utilitarista, que apregoa a licitude em almejar vantagem para si mesmo, não importando os meios; o materialismo, diretamente ligado a todo e qualquer tipo de interesse material que orienta o homem em sociedade e desacredita valores como o idealismo, a moral e a civilidade; e finalmente o chamado *other directed*, figura presente na sociedade de massas, que diz respeito ao desejo de estar em conformidade com o outro, isto é, de obter para si coisas semelhantes ao que o outro possui.⁶⁵ No entanto, visualiza-se na reprovabilidade social o principal fator inibidor da corrupção na sociedade. Esta reprovabilidade depende de subfactores como a cosmovisão preponderante, diferenciando-se em sociedades nas quais os atos de corrupção são menos tolerados e outras nas quais estes atos podem ser considerados até mesmo normais, e também na distinção da figura do corruptor e do corrupto, onde àquele é atribuída uma conduta escusável.⁶⁶ Estes subfactores que ensejam a cosmovisão de determinada sociedade pautam-se na cultura, nas crenças fundamentais e, inclusive no tempo, ou seja, a época da história que se observa.

Em relação a distinção entre as condutas do corrupto e do corruptor, a deste é mais tolerada no meio social, em face da burocracia excessiva no âmbito administrativo, traduzida na máxima clássica criar dificuldades para vender facilidades,⁶⁷ bem como do intervencionismo estatal na economia, onde funcionários públicos, que por vezes recebem baixos salários são responsáveis por decisões que envolvem grande monta, incentivando assim a tentativa de corrompê-los.⁶⁸

Seguindo nesta esteira de raciocínio, Émile Durkheim, sociólogo responsável por atribuir cientificidade à sociologia, trata a corrupção dentro do espectro dos fatos sociais,

⁶⁴ Ibidem, p. 6-7.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 7-8.

⁶⁷ Ressalta-se que esta “criação” referida na máxima não significa necessariamente a algo criado para o momento, mas sobretudo por uma série de institutos pautados na história da constituição das sociedades, nomeadamente na sociedade brasileira adveio através do chamado estamento burocrático.

⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Ob. cit.*, p. 7-8.



fatos estes presentes em toda e qualquer sociedade, não estudados pelos demais campos científicos, e que, portanto, constitui objeto de estudo da ciência sociológica.⁶⁹

Mas o que seria o denominado fato social? Fato social nada mais é do que “toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou ainda, toda maneira de fazer que é geral na extensão de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui uma existência própria, independentemente de suas manifestações individuais.”⁷⁰ Do conceito ora posto, é possível extrair as características do fato social, dentre elas, a generalidade, pois afigura práticas e crenças de toda a coletividade da sociedade ou de um determinado seguimento; a exterioridade, haja vista o fato social ser um fenômeno que transpõe o âmbito individual, assim, o modo de agir do indivíduo é determinado pela consciência coletiva; a coercibilidade, uma vez eivado de força imperativa.⁷¹ Durkheim, esclarece que a corrupção se trata de um fato social patológico, presente na estrutura de diversos órgãos e instituições, afetando assim a ordem social, além de ocasionar um verdadeiro estado de anomia, isto é, o completo desrespeito às normas vigentes, morais e sociais.

Para melhor compreensão da temática que ora se discute, são relevantes a apresentação dos conceitos referentes ao que se entende por fato social patológico e por estado de anomia, no pensamento sociológico durkheimiano. Para Durkheim os fatos sociais podem ser divididos em duas categorias, a saber, normais e patológicos. Os fatos sociais normais são dotados de um fim social e são comuns a todos os indivíduos durante a sua existência.⁷² Os fatos sociais patológicos, por sua vez, são excepcionais e ocorrem de maneira esporádica, não atingindo todos os indivíduos, mas uma minoria, e ocorrem durante um tempo determinado. Estes fatos ocasionam uma espécie de desestabilização da ordem social, podendo, inclusive, provocar um estado de anomia.⁷³ O estado de anomia, por seu turno, ocorre quando há um desrespeito às regras socialmente estabelecidas, haja vista tais normas se mostrarem confusas ou mesmo inexistentes,

⁶⁹ GONÇALVES, Vinícius B., ANDRADE, Daniela M. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, mar. – abr. 2019, v. 53, n. 2. ISSN: 1982-3134. p. 271-290.

⁷⁰ DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico*. 3ª ed. São Paulo, SP: Martins Flores, 2007. ISBN 978-85-336-2364-4.

⁷¹ GONÇALVES, Vinícius B., ANDRADE, Daniela M. *Ob. cit.*

⁷² *Ibidem*, p 273.

⁷³ *Ibidem*.



criando óbice inclusive para o controle institucional. Neste estado de coisas os desejos individuais são priorizados, enquanto os interesses coletivos são deixados à margem.⁷⁴

Em relação à corrupção, o estado de anomia configura um campo fértil para a propagação do fenómeno, uma vez que inexiste limite claro entre o público e o privado. Neste estado de coisas verifica-se também o grande número de práticas delituosas, e a ausência de punição adequada dos corruptos.⁷⁵ Decorrente deste estado de anomia, a corrupção surge como fato social patológico por atuar de modo a desestabilizar a ordem social. Além disso, adequa-se perfeitamente à tipologia da espécie de fato social ora tratada, haja vista ser um fato dotado de exterioridade e coercitividade, bem como por gerar impactos de cunho social e político capazes de afetar diretamente a ordem social.⁷⁶

A corrupção é fato social externo pelo fato de ser anterior ao indivíduo, ou seja, não é sua a responsabilidade pela criação. É também fato social coercitivo, visto que a corrupção gera um padrão de conduta que, caso não observado pelo agente, ocasiona uma espécie de constrangimento, pois o objetivo é auferir lucros e lograr êxito na sociedade, é o caso do enriquecimento ilícito de agentes públicos corruptos.⁷⁷ O fenómeno da corrupção, por estar presente em todas as sociedades, poderia ser tido como fato social normal, caso não atingisse a estabilidade social. Ocorre que, ao atingir números exorbitantes de casos e pessoas envolvidas, além da grande monta de valores, a corrupção pode ocasionar a desestabilização da ordem social, afetando setores da política e da economia. Conforme se verifica atualmente no Brasil, onde a corrupção, como veremos nos próximos capítulos, gerou e ainda gera uma crise política e económica sem precedentes.⁷⁸

Importa asseverar ainda que, conforme a teoria durkheimiana, o fato social patológico da corrupção afeta as instituições e os indivíduos. Nas instituições eivadas de práticas corruptas, quer sejam de viés político, económico ou social, comportamentos que demonstram desinteresse pelo coletivo são comuns, de modo a afetar a confiança dos indivíduos nas instituições ditas democráticas.⁷⁹ Por conseguinte, a influência destas instituições quanto aos indivíduos de um modo geral conduz à efetivação das práticas

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem., p 279.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.



corruptas, uma vez que estes mesmos indivíduos exteriorizam o fato social através de suas condutas.⁸⁰ No caso brasileiro transmite uma certa generalidade, haja vista, estar a corrupção presente em todas as esferas da sociedade e em todas as regiões brasileiras, portanto, independe de localidade e patamar social.

Ainda no campo de estudo da sociologia, para tratar dessas complexidades que envolvem as singularidades da corrupção, são importantes as contribuições da Nova Sociologia Económica (NSE). Para esta vertente do conhecimento sociológico, Max Weber é considerado uma das grandes referências, sendo suas contribuições riquíssimas para estudo do papel da ação social e seus efeitos, dentre os quais os referentes às dimensões da vida económica. Aliado a contribuição de Weber, tenta-se apreender no indivíduo, para além da questão da escolha, quais os elementos utilizados por atores sociais que influenciam e dão significado às suas ações. A finalidade desse prisma sociológico é distanciar concepções tão recorrentes do senso comum que tratam as práticas de corrupção como traição do serviço público.

Nesse sentido, Granovetter propõe uma relativização da definição de integridade na função pública. Segundo o autor “o que vem a ser “integridade” no cumprimento de deveres públicos ou outros é algo que se define por normas sociais e profissionais que variam no tempo e no espaço. E o significado de “suborno” é negociável e elástico”.⁸¹ Uma segunda abordagem realizada por Granovetter refere-se à incorporação do conceito de habilidade social, temática tratada de maneira mais aprofundada por Neil Fligstein⁸². A habilidade social refere-se à habilidade do ator social em produzir um cenário de cooperação com os demais, seria, por certo, a aptidão de interpretar problemáticas criadas no decorrer de uma ação. Especificamente quanto às práticas de corrupção, uma das habilidades fundamentais a ser impulsionada é a neutralização dos sinais de deficiência moral das ações do ator social.⁸³

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ GRANOVETTER, Mark. *A construção social da corrupção*. Florianópolis-SC: Política & Sociedade, 2008, n.9, v.5. ISSN: 2175-7984. p. 11.

⁸² “The conception of agency proposed here, which has its roots in symbolic interaction, can be called social skill. The idea of social skill is that actors have to motivate others to cooperate. The ability to engage others in collective action is a social skill that proves pivotal to the construction and reproduction of local social orders.” (FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, 1307 New York Avenue NW, Washington, DC 20005-4701: American Sociological Association. n. 2, v. 19, 2001. p. 105-106).

⁸³ LOPES, Edmilson. A corrupção na agenda da nova sociologia económica. *Revista Pós-Ciências Sociais*. São Luís/MA: Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2011, v. 8, n. 15. ISSN: 2236-9473. p. 116-117.



Na mesma perspetiva, Bernard Lahire, considera de suma importância as disposições dos atores sociais, seus diversos contextos e competência para analisar as transações – que aqui também são consideradas como económicas, com a finalidade de explicar a variação comportamental de um indivíduo ou grupo de indivíduos, “em função de campos de práticas, de propriedades dos contextos ou de circunstâncias mais singulares na prática”.⁸⁴

Para compreender o modo como os atores incorporam as habilidades sociais, importa explicar o conceito de *habitus*, por meio da contribuição de Pierre Bourdieu, segundo o qual

“os agentes sociais são dotados de *habitus*, inscritos nos corpos pelas experiências passadas: tais sistemas de esquemas de percepção, apreciação e ação permitem tanto operar atos de conhecimento prático, fundados no mapeamento e no reconhecimento de estímulos condicionais e convencionais a que os agentes estão dispostos a reagir, como também engendrar, sem posição explícita de finalidades nem cálculo racional de meios, situadas porém nos limites das restrições estruturais de que são o produto e que as definem.”⁸⁵

Ora, a compreensão do *habitus* potencializará o questionamento dos regimes morais, nos quais o agente social está inserido, e que o motiva a praticar atos considerados corruptos.

Assim, diante dos conceitos expostos, resta claro e evidente a importância da incorporação do fenómeno da corrupção como objeto de investigação do estudo sociológico, para a finalidade de compreender as ações dos próprios indivíduos, bem como dos grupos de indivíduos que constituem, enquanto atores sociais.

2.2.5 Perspetiva económica

Diferentemente das perspetivas anteriormente expostas, que tratavam a corrupção a partir de um viés ético, principiológico e valorativo, os primeiros estudos da ciência económica optaram por deixar em um segundo plano a análise sobre a corrupção, pois pensava-se que a corrupção seria um fenómeno exclusivo do setor público, portanto não poderia afetar a economia e os mercados.⁸⁶

Em que pese o consenso sobre os efeitos deletérios oriundos de atos de corrupção na sociedade moderna, este fenómeno segundo a ordem económica, nem sempre foi

⁸⁴ LAHIRE, Bernard. *A cultura dos indivíduos*. Porto Alegre: Artmed, 2006. ISBN: 85-363-0593-2. p. 19.

⁸⁵ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998. ISBN: 972-0014-5. p. 169.

⁸⁶ ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.*



considerado um fato indesejado, por vezes era considerado até mesmo positivo para a satisfação social. A bem da verdade pensava-se que a corrupção poderia ser benéfica do ponto de vista económico, já que as empresas poderiam ser beneficiadas individualmente por conta do tratamento favorecido em certas sequências de procedimento administrativo, por intermédio dos atos de corrupção, diminuindo assim a burocracia e procedendo à movimentação dos mercados com mais facilidade.⁸⁷

Decerto a ciência económica preocupava-se com os custos de transações realizadas ao revés de fatores externos como valores e princípios. Todavia, com o passar dos anos, concomitantemente com a evolução social, essa tratativa positiva sobre a corrupção foi sendo abandonada pela ciência económica, mais precisamente a partir dos idos de 1990. Nesta época surgiram trabalhos que buscavam demonstrar e comprovar os efeitos negativos, de médio e longo prazo, da corrupção em relação ao bem-estar da sociedade.⁸⁸

Desde os anos de 1990, a doutrina económica tem descrito a corrupção como óbice ao pleno desenvolvimento dos países e também das empresas que se envolvem em atos de corrupção. Diante disso, instituições de crédito renomadas, de nível internacional, como é o caso do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, se valem de fatores que indiquem os níveis de corrupção institucional dos países e o compromisso em combatê-la para a aprovação ou não de crédito e programas de assistência técnica voltados ao benefício dessas nações.⁸⁹ Deste modo, as novas pesquisas sobre a corrupção e a economia indicavam que o locupletamento dos recursos públicos é prejudicial não somente do ponto de vista moral e ético, mas também gera efeitos negativos na economia, devendo, portanto, serem combatidos. Restou evidenciado, inclusive, que este combate à atos de corrupção propiciaria uma série de vantagens económicas, tanto para os países quanto para o setor empresarial.⁹⁰

A partir desse entendimento a ciência económica passou a perscrutar a respeito das estratégias mais eficientes no combate à corrupção efetivadas mesmo diante da escassez de recursos disponíveis. Essa linha de pesquisa reconheceu que não é somente o crescimento económico o alvo a ser ambicionado, de modo que passou a compreender

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. *O combate à corrupção: a contribuição do direito económico*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 77.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 12.



que a distribuição de rendas oriundas da corrupção é ineficiente, visto que gera uma confusão patrimonial entre o público e o privado. Assim, por conta da produção de efeitos sociais deletérios, passou-se a procurar modos de combater ou mesmo minimizar a corrupção.⁹¹

Além dos efeitos socioeconômicos deletérios, a ciência econômica também avalia os impactos da corrupção do Poder Público na plena fruição dos direitos humanos, haja vista caracterizar verdadeira ofensa a esses direitos e aos deles decorrentes, como os direitos econômicos, sociais e culturais.⁹²

Com a globalização e a promoção de integrações regionais e até mesmo internacionais, o interesse dos economistas a respeito da temática ora tratada está em constante elevação, isto ocorre porque, neste contexto, a confiança entre os agentes das transações é de fundamental importância para o avanço das negociações e do comércio internacional, e conseqüentemente do crescimento econômico dos países envolvidos. Em decorrência disto, a necessidade de demonstrar a transparência na economia dos países envolvidos revelou-se de suma importância.⁹³ Desta feita o papel desempenhado pela Transparência Internacional no âmbito não governamental é de suma importância, uma vez que busca, mediante a aplicação de mecanismos anticorrupção, solucionar os

⁹¹ PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 77.

⁹² Neste sentido Pagotto afirma que: “Desde o advento do Estado de bem-estar social, o bem comum tem sido fortemente atrelado ao bem-estar material da população. Condições adequadas de saneamento básico, saúde, educação, moradia figuram na lista de prestações devidas pelo Estado à população. Há mesmo quem defenda que exista um dever de fornecer uma renda mínima. Neste contexto, a corrupção figura como verdadeiro “obstáculo para implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais”. No limite, esse argumento conclui que a corrupção no Poder Público constitui uma violência aos direitos humanos. Paralelamente ao crescimento das prestações devidas, houve um correspondente aumento das receitas tributárias obtidas por meio da arrecadação tributária, para a qual toda sociedade contribui. Sobre certo prisma, a legitimidade dessa arrecadação adicional para o cumprimento das novas funções estatais decorre exatamente do bom emprego de tais recursos. A desobediência civil à Thomas Morus, que se recusou a pagar impostos para financiar uma guerra que julgava injusta, ecoa ainda hoje entre aqueles que desgostam de pagar seus tributos que seriam ilicitamente apropriados ou usados para alimentar a politicalha. Tal linha de argumentação tem sua razão de ser e lança um frontal ataque à legitimidade estatal. Por isso, como resposta institucional, um regime republicano existe somente quando houver responsabilização dos agentes políticos.” (PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. p. 78).

⁹³ A esse respeito observa Rocha Furtado: “Não obstante as inúmeras e pertinentes críticas apresentadas ao processo de globalização, a liberalização econômica dela decorrente, especialmente no plano do comércio internacional, gerou forte pressão para que os países dessem maior transparência a suas economias. Este quadro criou incentivos para a implantação de reformas em suas estruturas econômicas e administrativas de modo a torná-los mais aptos a participarem dos processos de integração que se desenvolviam no plano internacional. Ou seja, fortemente influenciados pelos processos de integração ocorridos especialmente na Europa, importantes economias de países emergentes como Brasil, Argentina, México e Chile, para mencionar somente alguns exemplos de países latino-americanos, tiveram de passar por reformas em suas legislações e em suas formas de organização judiciária e administrativa de modo a torná-los mais aptos a participar dos novos movimentos de circulação de capitais, tecnologias e informação. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção passou a ser um dos principais aspectos considerados para a implementação dessas reformas.” (ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.*, p. 13).



conflitos entre os países e, ao mesmo tempo, pensar estratégias e mecanismos de combate à corrupção. A divulgação do Índice de Percepção de Corrupção é de interesse tanto dos mercados financeiros a nível internacional, que se valem desses índices quando da análise de possíveis investimentos, quanto para os governantes que anseiam por uma avaliação positiva no referido índice.⁹⁴

No Brasil, a corrupção na sua atual conjuntura é fruto das raízes histórico-culturais, pautadas no clientelismo e no patrimonialismo, onde fica clarividente a confusão entre o público e o privado, e conseqüentemente a falta de delimitação clara e precisa da res pública, isto é, da coisa pública. Fatores que incidem sobremaneira nas relações entre o Estado e as empresas prestadoras de serviços públicos, ou mesmo nas relações indivíduo-Estado, nas quais a busca constante por favorecimento pessoal agride a lisura das relações estatais.⁹⁵

Assim sendo, salienta-se que estes reflexos culturais não estão presentes somente no setor público, haja vista que no setor privado vislumbra-se a relação entre os atores deste setor e os agentes públicos que praticam atos e transacionam, por intermédio de negociatas, como se fossem os proprietários do bem público alvo de atos de corrupção, demonstrando assim, uma atitude promíscua de desrespeito ao bem público. Em suma, inegável é a contribuição da Economia no estudo sobre a corrupção no âmbito estatal, haja vista vislumbrar a situação não por um ponto de vista usual, valorativo, principiológico e ético, mas sim avaliando os custos das transações e os impactos que atos de corrupção por parte do Estado geram na economia e nos mercados, seja no mercado interno do país sob análise, seja nos mercados a nível internacional, isto é, perante a economia global.

2.3 A Corrupção pública e corrupção privada

O fenómeno da corrupção, como visto nos tópicos anteriores, possui diversas facetas e pode ser encarado através de diferentes perspetivas. Deste modo, o estudo voltar-

⁹⁴ Ibidem, p. 15.

⁹⁵ NETO GHIZZO, Affonso. *Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2008. p. 128.



se-á à compreensão de duas espécies de corrupção, qual seja, a corrupção pública e a corrupção privada⁹⁶.

2.3.1 A Corrupção privada

Antes de adentrarmos nos pormenores da Corrupção Pública, importa referenciar a Corrupção Privada, revelando quais os pontos de congruência entre esses ramos do estudo da corrupção.

Nesta esteira, em Guilherme de Sousa Nucci, se encontra o seguinte esclarecimento:

“A corrupção caracteriza-se, nitidamente, pela negociata, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoa, gerando, muitas vezes, imensos estragos ao Estado. Mas a corrupção não se limita às fronteiras da Administração Pública, pois corre solta no ambiente privado, em particular, no cenário de empresas particulares. As maiores do mundo, que se autointitulam *honestas*, são surpreendidas, de tempos em tempos, imersas na podridão dos negócios malvistos e ilegais.” (grifo do autor).⁹⁷

Assim, observa-se que a corrupção não é fenómeno exclusivo do poder público, pelo contrário, também pode operar a pleno vapor no âmbito privado. Neste meio a corrupção se faz presente das mais diversas formas, inclusive no que diz respeito às relações entre empresas privadas e o Poder Público, ficando a sua regulação e repressão a cargo no Brasil da Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013.

A Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa trata da possibilidade de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.⁹⁸ Seu objetivo primordial é prever punições para as pessoas jurídicas que porventura venham a incorrer na prática de atos de corrupção, lesivos à administração pública.

Importante salientar que antes do advento desta lei, quando uma pessoa jurídica de direito privado se envolvia em atos de corrupção, só era possível punir as pessoas físicas envolvidas no caso. Essas pessoas físicas poderiam ser ligadas àquela determinada pessoa jurídica de direito privado, bem como poderiam ser os agentes públicos que estivessem envolvidos no caso. A partir do implemento da Lei Anticorrupção, a própria pessoa

⁹⁶ Apesar de ser um campo relevante para o estudo da corrupção nas sociedades modernas, a corrupção privada não é o foco principal deste estudo, sendo na verdade, a corrupção no âmbito da administração pública o foco primordial da presente dissertação.

⁹⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN: 978-85-309-6528-0. p. 03.

⁹⁸ BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. [consult. 15 jun. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>.



jurídica é passível de sofrer sanções civis e administrativas, podendo acarretar inclusive na sua dissolução compulsória. A prática de atos considerados lesivos à administração pública diz respeito àqueles praticados de modo a atentar contra o património público, seja nacional ou estrangeiro, de igual modo àqueles que atentam contra princípios da administração, bem como contra os compromissos internacionais pelo Brasil assumidos.

A Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013 se aplica às sociedades empresárias, sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou do modelo societário, fundações, associações de entidade ou de pessoas, sociedades estrangeiras, desde que tenham sede ou filial no Brasil. A responsabilidade administrativa e civil dessas pessoas jurídicas que incorram na malversação do património público é objetiva, devendo restar comprovada somente a participação no ato corrupto.⁹⁹ Os atos lesivos ao património público abrangidos pela Lei *sub judice* referem-se a corrupção ativa, financiamento de atos lesivos à administração pública, utilização de interposta pessoa para efetivar a prática de atos lesivos, atos lesivos no contexto de licitações e contratos e dificultar a atividade de investigação ou de fiscalização da administração pública ou intervir na sua atuação, ainda que no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.¹⁰⁰

⁹⁹ “Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.” (BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. [consult. 15 jun. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>).

¹⁰⁰ “Art. 5º - Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o património público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;



Um ponto importante a ser observado na Lei Anticorrupção é a possibilidade de assinatura de acordo de leniência ou como é conhecido popularmente a delação premiada, realizado entre a administração pública por intermédio da autoridade máxima do órgão ou entidade pública e a pessoa jurídica que cometeu o ato lesivo ao património público.¹⁰¹ O objetivo desse acordo é abrandar a punição da pessoa jurídica, que venha a colaborar com o processo de investigação e com o processo administrativo. Todavia esse acordo não exime a pessoa jurídica de reparar integralmente o dano gerado.

Decerto, a Lei Anticorrupção empresarial representou um importante avanço para a transparência nas relações entre as pessoas jurídicas, abrangidas pela lei, e os órgãos e entidades da administração pública. Esse avanço foi fruto de um processo de desenvolvimento e evolução histórica, oriundo de um esforço transnacional, proveniente da cooperação global, para dirimir os impactos e os custos da corrupção não só no Brasil, mas também nos países que com ele se relacionam através de suas empresas privadas.¹⁰²

A corrupção privada, porém, possui um campo mais amplo do que o abrangido pela regulamentação legal da corrupção cometida por pessoas jurídicas contra a administração pública. De modo que não há necessidade da participação do Estado para a caracterização de atos de corrupção.¹⁰³ Como a corrupção não encontra limites de atuação em um

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

§ 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais.

§ 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta Lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.” (BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. [consult. 15 jun. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>).

¹⁰¹ NASCIMENTO, Melillo Dinis. *Lei Anticorrupção. Lei Anticorrupção Empresarial: Aspectos críticos à Lei 12.846/2013*. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. p. 55-108.

¹⁰² *Ibidem*, p. 56-57.

¹⁰³ A respeito do tema, ROCHA FURTADO é categórico ao afirmar: “O primeiro aspecto criticado na visão tradicional acerca da corrupção diz respeito à concepção segundo a qual é necessária a participação do Estado para a qualificação de atos como corruptos. De acordo com essa perspectiva, somente o abuso ou o desvio no exercício das potestades públicas relacionadas à atividade económica ou política dos poderes públicos e a sua utilização em benefício de interesses privados poderia suscitar o tema da corrupção. A partir dessa perspectiva, a caracterização de determinado comportamento como corrupto pressupõe o conflito de interesses públicos e os interesses privados e a utilização ilícita ou o desvio (tangente) por parte dos agentes públicos de suas funções públicas para o favorecimento dos interesses privados”. ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.*, p. 20).



determinado setor, âmbito ou localidade, ela opera em pleno efeitos no setor privado, independentemente de relação com o poder público. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) serve para exemplificar a preocupação a nível global com os impactos da corrupção privada.¹⁰⁴

O certo é que a dicotomia público-privada está perdendo espaço, diante da relação cada vez mais interligada entre esses setores, assim os âmbitos de estudo do direito público e do direito privado devem ser analisados conjuntamente. De facto, as fronteiras entre o público e o privado não estão mais fortemente delineadas, portanto nem mesmo a incidência da corrupção pode ser restringida a somente uma dessas duas esferas.¹⁰⁵

Assim, o que se observa a partir do afastamento da dicotomia público-privado, é a redefinição dos centros de decisão e de poder na sociedade, portanto não cabe mais relacionar a corrupção somente aos casos de desvio de interesses públicos pelos privados, mas também cabe tratar dos casos de desvio de interesses privados, no âmbito privado, prejudiciais ao interesse público.¹⁰⁶

Percebe-se, perante os fatos narrados, a importância de mecanismos de autorregulação, responsáveis por combater a corrupção dentro do âmbito privado, isto é, que atuem no interior das instituições, sem que haja necessidade de intervenção estatal. A título de exemplo cita-se o controle das atividades das empresas, a participação dos controladores na gestão das empresas, as auditorias, e finalmente as práticas de *compliance*. Em breves termos os programas de *compliance* referem-se a medidas anticorrupção, aplicáveis pelo controle interno corporativo, que visam assegurar que a empresa, bem como os seus funcionários cumpram as regras vigentes a ela aplicáveis,

¹⁰⁴ Cf. ROCHA FURTADO: “No âmbito da Convenção de Mérida, merecem destaque os artigos 21 (suborno no setor privado) e 22 (malversação ou peculato de bens no setor privado), que explicitamente tratam de aspetos diretamente relacionados à prática de atos de corrupção sem que se faça necessária a participação de qualquer agente público”. ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 20

¹⁰⁵ Cf. ROCHA FURTADO: “Até muito pouco tempo, percebia-se de forma bastante nítida a separação entre o público e o privado. Aos Estados eram conferidos, até muito recentemente, em caráter de exclusividade, a defesa e o exercício dos interesses públicos ou coletivos. Os processos de reforma das estruturas administrativas dos Estados empreendidos na Europa a partir da década de 1980 – que se tornaram conhecidos pela expressão choque de eficiência – e que se espalharam por diversos outros países buscou transferir ao setor privado o desempenho de tarefas até então desenvolvidas pelos poderes públicos. O repasse de fundos públicos para Organizações Não-Governamentais, a delegação de serviços públicos a empresas privadas concessionárias de serviços públicos, os processos de privatização, a utilização com cada vez maior intensidade de instrumentos jurídicos típicos do Direito Privado pela Administração Pública resultaram por criar um cenário em que a definição do que é público em oposição ao privado deixou de ser tão nítida.” ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 21

¹⁰⁶ ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 22.



valendo-se de investigação interna de infrações e a consequente punição dos responsáveis.¹⁰⁷

2.3.2 A Corrupção pública

Como visto a corrupção não encontra barreiras entre as esferas de poder, uma vez que corresponde a uma quebra de confiança, segundo a perspectiva da teoria geral do direito,¹⁰⁸ podendo ocorrer, portando no setor público ou no setor privado. Assim sendo, a corrupção pública¹⁰⁹, nada mais é do que a espécie de corrupção alimentada dentro das esferas do poder público, isto é, no seio das atividades estatais e de suas instituições, em todas as suas funções, sejam administrativas, legislativas ou judiciais.¹¹⁰

Todas estas aceções da corrupção do Estado são de grande relevância para a pesquisa científica, todavia, esta dissertação limitar-se-á à análise da corrupção no âmbito da atividade administrativa do Estado, ou seja, do Poder Executivo, mais especificamente, no Executivo Federal. Corrupção revelada nas ações de servidores públicos de todos os patamares, em outras palavras, servidores de baixo e de alto escalão. A corrupção oriunda dos atos cometidos por um servidor de baixo escalão é denominada pequena corrupção, enquanto a corrupção oriunda dos atos cometidos por um servidor de alto escalão é denominada grande corrupção, haja vista o alcance dos efeitos deletérios e a malversação do património público decorrente de ambas.

A corrupção pública é descrita por Emerson Garcia, nas seguintes palavras:

“Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando o plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.”¹¹¹

¹⁰⁷ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. ISBN: 978-85-472-1866-9. p. 91.

¹⁰⁸ PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. *Ob. cit.* p. 56.

¹⁰⁹ Sobre o tema, reitera Yury Mendes: “Corrupção como conceito (em sentido amplo) do direito público, não estritamente penal do tipo “quid pro quo”, integra ações como a utilização de instituições e recursos públicos para a promoção de interesses privados, o abuso de posição dominante (política e económica), o uso da política como meio para atingir fins pessoais e patrimoniais, a opressão como simples “dano colateral”, bem como todas as formas de “criação de dívidas públicas”. A utilização de grandes somas de dinheiro para promover finalidades políticas e servir os interesses dos poucos mais ricos e poderosos e esquecer os interesses da maioria da população também podem ser uma forma de corrupção”. (MENDES, Yury Vieira Tupynambáde Lélis. *Corrupção e constitucionalismo: o princípio anticorrupção como fundamento estruturante da constituição da república federativa do Brasil, de 1988, à luz do pensamento de Zerphyr Teachout e Jónatas Machado. Revista Parajás, V. 1, n. 1. Editora Parajás, 2018. p. 163).*

¹¹⁰ ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.* p. 47.

¹¹¹ GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 233 (jul. 2003). ISSN: 2238-5177. p. 204.



A corrupção no âmago das esferas do Poder Estatal, especificamente na Administração Pública, tem sido o objeto principal das pesquisas relacionadas ao fenómeno da corrupção, aos seus efeitos deletérios ao património público e consequentemente aos interesses da coletividade. Também sempre teve mais visibilidade do ponto de vista da opinião pública. A temática é recorrente e relevante também nos casos de atos lesivos à administração pública, oriundos da alocação inadequada dos recursos públicos, uma vez que gera consequências nefastas do ponto de vista da aplicação de políticas públicas, acarretando no desperdício e desvio destes recursos e, em consequência afeta diretamente a supremacia do interesse público e também os direitos dos cidadãos, como exemplo, o direito à administração proba.¹¹²

Ressalta-se ainda que o Estado, na atual conceção democrática e de direito, deixa de ter um fim em si mesmo, passando a ser instrumento de concretização das aspirações constitucionais a ele atribuídas, notadamente quanto à observância e efetivação dos direitos humanos.¹¹³

Assim, nesta aceção de Estado voltada à realização de direitos, ocorre a atribuição de funções a instituições, para a realização de atividades administrativas. Tais instituições são responsáveis por manusear grande monta de recursos públicos, portanto são passíveis de sofrer atos de corrupção por parte de seus funcionários. Estratégias de controle dos atos nem sempre se mostram efetivas, seja pela carência de transparência da atividade, pela burocracia e prolongamento dos procedimentos, cumulado com o excesso de formalidade, ou ainda pela inadequação das contratações e compras, bem como pela ausência de observação da eficiência na atividade estatal.

A corrupção no âmago das instituições da Administração Pública pode ocorrer através de diferentes maneiras¹¹⁴, tais como o desvio da função pública, a partir de

¹¹² NEVES, Cleuber Barbosa das, NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. Prevenção à corrupção como desafio constitucional: programa de integridade como condição de habilitação nas licitações. In: Saulo de Oliveira Pinto Coelho; Ceuler Barbosa das Neves e Fabrício Macedo Motta. *Direito e Administração Pública nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios no direito administrativo brasileiro*. 1 ed, pp. 47-71. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. ISBN: 978-85-9477-200-8. p. 49-50.

¹¹³ ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.*, p. 47-48.

¹¹⁴ Cf. “Sem qualquer pretensão de esgotar as condutas passíveis de enquadramento, podem ser reputadas corruptas as situações em que: 1. o agente público cobra do administrado para conceder uma autorização que sabe indevida; 2. o agente público cobra do administrado pela expedição de mencionada autorização mesmo quando sabe que ela é devida; 3. o policial cobra para não aplicar uma multa de trânsito; 4. alto servidor se vale das prerrogativas do seu cargo para obter vantagens pessoais ou para terceiros, ou para traficar influência; 5. o servidor responsável pela aplicação de fundos públicos se apropria desses recursos; 6. funcionário, em razão do seu cargo, entra em acordo com terceiro para defraudar um ente público.” (ROCHA FURTADO, Lucas. *Ob. cit.*, p. 50).

subornos, troca de favores, oferecimento de propina, cometimento de fraude, desvio de recursos ou mesmo apropriação indébita. Além de práticas criminais, como o nepotismo, a extorsão, o tráfico de influência, e a utilização de informação privilegiada.¹¹⁵ Em muitos casos a corrupção se torna institucional, no sentido de estar impregnada à Administração Pública, pois reverte-se em conduta aceitável tal comportamento corrupto do agente público, a ponto de sofrer represália quando não aceita praticar os mesmos atos, ou em muitos casos, é obrigado a manter-se em silêncio caso não aja de acordo com os demais ao seu redor, criando a cultura de que todo agente público deve obter vantagem ilícita.

Sobre a corrupção no Poder Público, em extensão ao Poder Político, Zerphyr Teachout faz uma contraposição entre a virtude política e a corrupção política, afirmando que esta usa a vida pública para ganhos privados, enquanto aquela, *a contrario sensu*, busca o bem público na vida pública.¹¹⁶ Fazendo uma comparação entre a atitude moral do ator político relacionada ao bem público e um mau filho que não ama os pais, pois não permite que desse amor fluam boas ações, Teachout conclui que esse ator político não ama seu país. Assim, ele não somente considerará o bem na vida pública para si mesmo, mas também terá como objetivo e hábito diário perseguir-lo. O bem público não o motiva, mas sim os ganhos privados.¹¹⁷

De um modo geral a autora conceitua a corrupção no setor público da seguinte forma:

“Refere-se a excessivos interesses privados na esfera pública; um ato é corrupto quando os interesses privados superam os públicos no exercício do poder público, e uma pessoa é corrupta quando usa o poder público para seus próprios fins, desconsiderando os outros. (tradução livre).”¹¹⁸

Decerto a corrupção pode ser revelada através de inúmeras e diferentes práticas, o que dá a ideia de que as suas causas também são variadas. Dentre as causas que dão azo

¹¹⁵ CARNEIRO JUNIOR, *Ob. cit.* p. 9.

¹¹⁶ “While political virtue is pursuing the public good in public life, political corruption is using public life for private gain.” (TEACHOUT, Zerphyr. Apud CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 9).

¹¹⁷ “The purpose - the moral attitude - is essential to the definition. A corrupt political actor will either purposely ignore, or forget, the public good as he uses the reigns of power. Like a bad son who does not love his parents, and therefore does not allow good deeds to flow from that love, he does not love his country. A corrupt political actor will not only consider the good in public life for himself, he will make it his goal and daily habit to pursue it. The public good does not motivate him.” (TEACHOUT, Zerphyr. Apud CARNEIRO JUNIOR, *Ob. cit.* p. 9).

¹¹⁸ “It refers to excessive private interests in the public sphere; an act is corrupt when private interests trump public ones in the exercise of public power, and a person is corrupt when they use public power for their own ends, disregarding others.” (Ibidem).



à corrupção pode-se citar o próprio ordenamento jurídico pátrio, que acaba por deixar brechas normativas. Todavia não são somente as falhas na legislação que podem oportunizar atos de corrupção, mas também as deficiências encontradas no sistema estrutural das instituições dos Estados, a má qualificação dos agentes, a baixa remuneração dos servidores, a ausência de transparência, a falta de controle administrativo e judicial adequados, a possível impunidade do agente que pratica o ato ilícito, dentre diversas outras causas que acarretam a corrupção no âmago da administração pública.

Após a identificação das causas da corrupção, é necessária a adoção de providências que busquem diminuir e combater esta mazela, entretanto entende-se que essa questão fica a cargo de vontade política. Quando a corrupção através dos corruptos se instaura no poder, as perspectivas para uma mudança de cenário tornam-se remotas e a extinção de tal modelo político só alcançaria um patamar adequado através da interferência da comunidade internacional.

O fato é que a corrupção no âmbito público prejudica a sociedade em sua totalidade, haja vista tratar-se de dinheiro público que poderia ser melhor utilizado para o bem-estar coletivo, uma vez que a probidade administrativa é dever legal, constitucionalmente integrado à conduta do administrador público como base de legitimação dos seus atos.

2.4 A Corrupção convencional e a corrupção não convencional

Tenha-se presente que existem dois tipos de Corrupção, que podem ser observadas no seio da Administração Pública, a saber, uma corrupção convencional e outra não convencional. Destarte, cada uma das duas apresenta soluções diferenciadas. Nessa esteira está o pensamento de Yingling que entende que estas diferentes formas de corrupção exigem diferentes formas de solução.¹¹⁹

Jónatas Machado leciona que o combate à corrupção ocorre não somente pelos meios processuais, mas também através da educação e doutrinação dos princípios éticos-morais, pelo fato de qualquer indivíduo estar propenso à prática de atos corruptos sejam

¹¹⁹ “These different forms of corruption requires different forms of solution”. (YINGLING, M. Patrick. *Conventional and Unconventional Corruption*. Duquesne: Law Review, v. 51, pg. 02, 2013. [consult. 04 fevereiro 2021]. Disponível na Internet: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2039069>).



convencionais ou não convencionais¹²⁰. A chamada corrupção convencional ou usual é aquela na qual o agente público, seja ele eleito ou não, se vale do seu cargo de modo a agir com abuso de poder ou desvio de finalidade. Objetivando com isso obter para si ou para terceiros benefícios de natureza pessoal, ou seja, ganhos privados, utilizando-se, sobretudo do chamado *quid pro quo*, isto é, atos de suborno, ou em outras palavras, tomar uma coisa pela outra. Tal ação é eivada de ilegalidade, ou seja, há uma conduta anteriormente prevista em lei que condena a ação delituosa do agente público, cominando, para tal conduta, a imposição de sanções.

Esta corrupção convencional pode ser grande ou pequena. A grande corrupção é aquela praticada por agentes públicos dos níveis mais elevados do governo, de modo a ocasionar apropriação ou desvios de verbas de natureza pública em grandes quantidades. Neste sentido, nas palavras de Yingling, a corrupção convencional pode ser subdividida em dois tipos básicos, a saber, a grande corrupção e a pequena corrupção. A grande corrupção envolve o roubo ou uso indevido de grandes quantidades de recursos públicos por funcionários do governo. Esse tipo de corrupção geralmente se origina em funcionários de alto escalão que reconhecem e exploram as oportunidades apresentadas por meio do trabalho do governo. Como a grande corrupção envolve funcionários de alto escalão, costuma ser objeto de escândalos populares.¹²¹

Em conformidade com o acima descrito, Jónatas Machado é categórico ao elencar exemplos de grande corrupção. Dentre eles, em primeiro plano, a concessão de contratos públicos, neste caso de elevada monta (contratos milionários), com empresas privadas por preços abusivamente elevados visando desta forma, a concretização de uma espécie de esquema de comissões, fazendo com que tanto os empresários quanto os governantes saiam beneficiados.¹²²

A grande corrupção pode ocorrer ainda quando os governantes criam empresas, tais como empreiteiras, utilizando nome de terceiros, sejam familiares ou amigos, com o fim de evitar a constatação de que na verdade são empresas que visam o benefício do próprio

¹²⁰ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.* p. 118.

¹²¹ “Conventional corruption can be further broken down into two basic kinds: grand corruption and petty corruption. Grand corruption involves theft or misuse of vast amounts of public resources by government officials. This kind of corruption most often originates with high-level officials who recognize and exploit opportunities that are presented through government work. Because grand corruption involves high-level officials, it is often the subject of popular scandals”. (YINGLING, M. Patrick. *Ob. cit.*).

¹²² MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.* p. 121.



governante e de outros beneficiários que estejam em conluio com ele. Nesta espécie de ato de corrupção as ditas “empresas” concorrem a um contrato público, por exemplo, a uma licitação, valendo-se de uma proposta artificialmente baixa, e assim acabam por inflacionar os preços e ocasionar derrapagens financeiras para que haja aumento dos proveitos, ou seja, do “lucro” da empreitada fraudulenta.¹²³

Em contrapartida, a pequena corrupção envolve transações isoladas por agentes de escalão mais baixo que exorbitam de seu cargo ou função pública, de modo a exigir a entrega de propinas, extraviando fundos públicos ou ainda utilizando-se do já mencionado *quid pro quo*, isto é, fazendo o câmbio entre favores e considerações pessoais.¹²⁴ Isto se verifica sobretudo em algumas situações específicas, como na criação de óbices por parte de burocratas, com o fito de compelir o particular a ofertar subornos; na cassação de licenças por parte de funcionários públicos de maneira arbitrária, tendo como finalidade a implantação de uma crise que ocasione a fácil exigência de propina, do tipo suborno; e, por fim no encarceramento de pessoas por parte de funcionários judiciais, devido a ofensas não tão graves e comuns no cotidiano forense para que as pessoas troquem dinheiro por suas liberdades.¹²⁵

Nesse sentido, Yingling assevera que a corrupção pode envolver muito pouco dinheiro, mas, no total, pode envolver uma quantidade substancial de recursos públicos. Como exemplos de pequena corrupção pode-se citar burocratas que estabelecem burocracia para induzir partes privadas a oferecer subornos, e também funcionários públicos retirando licenças de forma arbitrária para criar uma crise onde subornos podem ser facilmente solicitados e ainda oficiais do tribunal prendendo pessoas por pequenos delitos rotineiros para que o dinheiro possa ser extorquido em troca de liberdade.¹²⁶

Em suma, conforme preconiza Carneiro Júnior a respeito da corrupção de pequena monta, tais atos já são considerados ilícitos legalmente. Entretanto, o ser humano possui a relevante capacidade de inventar esquemas e mecanismos de corrupção que estão muito à frente da capacidade do legislador de prever os comportamentos corruptos passíveis de

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem, p. 122.

¹²⁵ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.* p. 122.

¹²⁶ “Corruption may involve very little money, but in the aggregate, can involve a substantial amount of public resources. Examples of petty corruption include bureaucrats establishing red tape to induce private parties to offer bribes, civil servants withdrawing licenses in an arbitrary manner to create a crisis where bribes can be easily solicited, and court officers jailing people for small, routine offenses so that money can be extorted in return for freedom.” (YINGLING, M. Patrick. *Ob. cit.*).



sofrerem sanção legal.¹²⁷ Já Jónatas Machado, em consonância com o pensamento de Yingling, considera que a melhor forma de lidar com esta espécie de corrupção seria com a efetivação de um sistema de “*checks and balances*”, ou seja, de freios e contrapesos e ainda a concretização da separação das funções do poder no seio do Estado, de modo que as leis sejam apropriadas e corretamente aprovadas pelo Poder Legislativo, aplicadas acertadamente pelo Poder Executivo, e interpretadas de modo imparcial pelo Poder Judiciário.¹²⁸

Por seu turno, a corrupção não convencional é aquela na qual o agente público eleito age de modo a não se preocupar com o interesse público, pois não é eivada necessariamente de ilegalidade, como ocorre na corrupção convencional, apesar de ser considerado um ato imoral, isto porque os oficiais eleitos agem tendo em vista o seu benefício pessoal. Esta espécie de corrupção visa ainda beneficiar um grupo seletivo de financiadores políticos em detrimento do interesse da coletividade.

O fato de ser chamada corrupção não convencional não diz respeito à frequência em que é praticada, mas diz respeito justamente ao fato de não ser necessariamente vista como conduta ilegal, uma vez que não se relaciona com a sanção legalmente prevista para a prática da conduta. Caracteriza-se como corrupção típica de governos democráticos, tendo em vista ser praticada por agentes públicos eleitos para determinado cargo, onde passam a tomar decisões sem dar importância ao interesse público. Não é preciso, portanto, que se identifiquem como transações do tipo *quid pro quo*.

Apesar de não haver estas espécies de transações onde prevalecem os atos de suborno, caracteriza-se como uma tática usada por partidos políticos para que possam se manter no poder, utilizando o *status* privilegiado para satisfazer interesses privados de grandes empresas ou pessoas de poderio económico elevado, objetivando com isso, futuros financiamentos privados para campanhas políticas partidárias e outros incentivos de cunho eleitoral.

Tratando acerca da corrupção não convencional, Carneiro Júnior esclarece que esta modalidade de corrupção parece ser a mais forte, pois é quase invisível e por isso tende a ser mais difícil de ser visualizada, devendo ser investigada e provada. O maior exemplo consiste nos incentivos eleitorais financiados por entes privados para fins de campanha

¹²⁷ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 11.

¹²⁸ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.* p. 123.



eleitoral, considerados legais, e até mesmo o incentivo de forma independente, mais conhecido “por caixa II”, este considerado ilegal, entretanto é de difícil comprovação.¹²⁹ Tais formas de financiamentos considerados legais ou ilegais ajuda o agente político a adotar a conduta necessária. Esta “ajuda” financeira acaba gerando grandes problemas ao processo eleitoral, bem como o futuro mandato do político eleito, porque este é obrigado a cumprir os compromissos que arcou com os doadores de generosas quantias para a sua campanha. Desta forma, o interesse público é deixado de lado e o interesse privado reveste-se de benefícios legais e fiscais a determinados setores, sem contar com as celebrações de contratos para fornecimento de produtos e prestação de serviços e obras públicas, almejando o processo eleitoral seguinte para obter a perpetuação de poder.¹³⁰

Esta forma de corrupção muitas vezes acaba por se envolver com a figura do *lobby*, isto é, caracterizado por um grupo de pessoas que buscam influenciar decisões do governo sob os seus próprios interesses. Em suma, consiste basicamente numa pressão feita por certo grupo com o objetivo de interferir nas decisões de caráter eminentemente público. Para Carneiro Júnior, os “lobbistas” conseguem arcar com recursos para os agentes políticos e, além disso, podem indiretamente, “comprar” discursos que ajudam os candidatos a ganhar as eleições, servindo como intermediários entre o povo e o agente político. Isto ocorre não somente no período eleitoral, mas também na legislatura dos agentes legislativos para aprovação ou veto de determinadas leis que visam o interesse privado, estando essa situação configurada dentro da conceção da corrupção não convencional.¹³¹

Concluindo o raciocínio acerca das espécies de corrupção, Carneiro Júnior esclarece que os países subdesenvolvidos possuem maiores transtornos com a corrupção convencional, contudo, quando se inicia uma evolução social, política e económica, e concomitantemente a fixação de mecanismos anticorrupção, os agentes públicos e privados buscam meios para se esvair de tais mecanismos e alcançar seus objetivos. Desta forma, a corrupção não convencional passa a ser mais utilizada por estes agentes¹³². Nota-se que a corrupção não convencional é de mais fácil disseminação, justamente pelo fato

¹²⁹ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 11 e 12.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*, p. 11 e 12.

¹³² *Ibidem*, p. 12 e 13.



de ser uma modalidade mais disfarçada, ocasionando dificuldades em seu combate por não ser simples conseguir comprovar a situação corruptiva.

A realidade dos países sobre os mecanismos no combate à corrupção é analisada pela *International Transparency*¹³³ que elabora todos os anos um documento intitulado *Corrupto Perspecitvos Index*. Através desse documento, é feita a análise da percepção da corrupção na administração pública em quase todos os países. Dentro da perspectiva nacional, há o famigerado “jeitinho brasileiro”, que diz respeito basicamente ao desvio de conduta já institucionalizado historicamente, que consiste no descumprimento de normas e regras tolerado pela sociedade quando existe um interesse de um particular ou um determinado grupo de pessoas, caracterizando-se como uma modalidade de corrupção velada.¹³⁴

A necessidade de buscar sempre uma maneira, uma alternativa, um “jeito” de burlar uma regra, ou de se isentar de uma sanção, contornar uma responsabilidade ou uma exigência legal também demonstra uma espécie de corrupção, seja convencional ou não convencional praticada por parcela da sociedade brasileira.

Portanto, conforme o que fora exposto supra, a corrupção convencional está atrelada a nações onde o sistema político ainda não alcançou patamares de grande influência no meio privado, uma vez que ainda não há um sistema de leis e medidas anticorrupção tão eficazes quanto em nações mais desenvolvidas. Estas, por seu turno estão voltadas à prática da corrupção não convencional, de modo a tentar defraudar de maneira não notável (invisível) um sistema forte de leis e medidas que combatem de forma, pelo menos em tese, “eficaz” a corrupção convencional.

2.5 A corrupção e os direitos humanos

Os direitos fundamentais consistem em um tema demasiadamente amplo, portanto é imprescindível delimitar o estudo para que este se correlacione ao objetivo proposto. Os direitos e garantias fundamentais são considerados, por muitos doutrinadores, a base do Estado Democrático de Direito e são estes que estruturam as normas positivadas de forma que os protejam e os promovam.

¹³³ “Variando o ‘índice de percepção da corrupção’ (CPI) em uma escala de 0 a 100, onde o 0 representa um nível mais alto de corrupção e o 100 seria muito baixo (very clean).” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: Regional analysis*. [consult. 26 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.transparency.org/cpi2014/regional_analysis>).

¹³⁴ HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 111.



É importante traçar a diferença entre os direitos fundamentais e os direitos humanos, em muitos casos tidos como sinônimos, entretanto, os direitos humanos são identificáveis no plano abstrato, enquanto que os direitos fundamentais encontram-se positivados no ordenamento jurídico do Estado, sendo estes exigíveis no âmbito estatal interno, enquanto que os direitos humanos são consagrados pelo Direito Internacional.¹³⁵ O ponto crucial a ser desenvolvido consiste na correlação evolutiva com as demandas dos homens, que surgiram no decorrer do tempo. A formação e a evolução dos Estados foram essenciais para influenciar na criação e desenvolvimento dos direitos fundamentais.

No decorrer da evolução histórico-social, os direitos fundamentais foram desenvolvidos através de gerações. Segundo Nathalia Masson “O primeiro a falar em uma teoria das gerações, contudo, foi o jurista francês de origem checa Karel Vasak, em uma Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos em Estrasburgo, na França, em 1979, tendo nesta oportunidade classificado os direitos humanos em três gerações”.¹³⁶

Os direitos de primeira geração consistem nos direitos inaugurais do século XVIII e começo do século XIX, e consagraram os direitos civis e políticos clássicos, principalmente atrelados à liberdade, abrangendo assim, o direito à vida, à liberdade religiosa, direito à propriedade, dentre outros. Portanto, os direitos de primeira geração podem ser definidos como os direitos que primam pela liberdade do indivíduo, partindo da premissa da não intervenção e não obrigação acerca dos aspetos da vida pessoal de cada indivíduo, de forma que não haja ingerência abusiva do poder público na esfera privada.

Os direitos de segunda geração ressaltam o direito à igualdade. São muitas vezes definidos por “direitos do bem-estar”, uma vez que tais direitos buscam uma igualdade material entre os homens. Consistem em direitos económicos, sociais e culturais, portanto, são dependentes de políticas públicas para serem efetivados. Destacam-se entre os direitos de segunda geração, os direitos à saúde, educação, trabalho e assistência social.

No decorrer do século XX, com a divisão do globo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, surgiram os direitos de terceira geração, pela necessidade do direito ao

¹³⁵ MASSON, Natália. *Manual de Direito Constitucional*. 6. Ed. Ver. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2018. ISBN: 978-85-442-1945-4. p. 212.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 214.



desenvolvimento, progresso, meio ambiente equilibrado, para que houvesse equilíbrio entre as nações e, portanto, desenvolveu-se os direitos de fraternidade. Em tese, estes direitos não consistem em direitos do indivíduo, pelo contrário, são direitos da coletividade, pois tutelam interesses difusos e coletivos que dizem respeito ao bem-estar da espécie humana. São direitos que não prescrevem, pois são personalíssimos, sendo que os direitos prescritíveis são de cunho patrimonial¹³⁷.

Os direitos fundamentais, por mais que tenham se estabilizado no cenário internacional, são constantemente ameaçados pela corrupção, pois com o aumento da injustiça e desigualdade, os ideais democráticos são rebaixados para satisfação de interesses privados de pequenos grupos.

Os direitos humanos são definidos por Portela como os direitos essenciais que fazem com que o ser humano seja tratado de forma digna, situação a que abrange todos os indivíduos da espécie humana, sem qualquer espécie de distinções.¹³⁸ Por sua vez, a promoção e a proteção dos direitos humanos ao redor do mundo é o objetivo da união de diversos Estados que se propuseram a consagrar direitos e garantias fundamentais para qualquer indivíduo, independente da nacionalidade. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 preconiza que qualquer pessoa tenha direito a que reine, tanto no plano social quanto no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciados na Declaração.¹³⁹ Entretanto, a corrupção surge de modo a violar os direitos humanos que estão previstos nesta carta de direitos.

Esta situação ocorre devido ao fato de que a corrupção incide sobre o Estado de Direito deteriorando-o e ocasionando um regresso ao *status quo*, pois não há respeito às regras pré-estabelecidas, de modo que o indivíduo busca o seu bem individual em detrimento ao bem coletivo. É importante esclarecer que a corrupção possui natureza sistêmica e endêmica. Sistêmica por atingir o corpo na sua totalidade e também pelo fato de ser contínua. Do mesmo modo, é endêmica por pertencer a uma própria localidade, tornando-se característica daquela mesma localidade¹⁴⁰.

¹³⁷ Ibidem, p. 214-216.

¹³⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário*. 9. Ed. Ver., atual. E ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017. ISBN: 978-85-442-1079-6.

¹³⁹ Art. 28: "Toda a pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciados na presente Declaração". (BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. Brasília: UNESCO, 1998. p. 6. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>).

¹⁴⁰ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob cit.*



Desta forma, é certo afirmar que a corrupção é encontrada nas raízes dos sistemas estatais, mais precisamente o político, o sistema jurídico e o sistema económico. Isso ocorre devido ao contexto social, político, jurídico e económico de determinadas nações. Assim, a corrupção se vale da vulnerabilidade de alguns setores de um determinado Estado, pois age de modo a contornar este sistema que em um primeiro momento é criado para proteger o bem coletivo e combater benefícios privados em detrimento do interesse comum dos cidadãos. Entretanto, ao encontrar brechas no sistema, a corrupção contorna, defrauda e até mesmo o deixa em descrédito perante à sociedade.

É por essas e outras situações, que a corrupção ocasiona consequências graves e deletérias ao bom andamento dos sistemas político, económico e jurídico, gerando ainda a degeneração da representação política, a erosão da legalidade democrática, a desigualdade política, social e económica, bem como o desvio de verbas públicas que eram destinados à população para promover e proteger os direitos humanos, a desmoralização do povo e a falta de confiança, acarretando, pois, o regresso ao Estado de Natureza, onde o “*homo homini lúpus*” (homem é o lobo do homem), sob a perspetiva hobbessiana.¹⁴¹

O regresso *status quo*, a “guerra de todos contra todos”, sem dúvidas, fere inúmeros direitos e garantias fundamentais já conquistados, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana, e outros direitos humanos de forma geral, tais como a saúde, educação, trabalho, moradia, igualdade, liberdade, segurança, infraestrutura, autodeterminação democrática, e tantos outros¹⁴².

No decorrer da globalização, as relações entre os países foram se estreitando, por consequência, a corrupção deixou de ser um problema local e se tornou um problema mundial, devido ao seu avanço de forma desenfreada tornou-se uma ameaça à segurança internacional. Por conta disso os Estados-partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção assinaram um documento internacional regados de compromissos que visam o combate à corrupção da maneira mais incisiva possível.¹⁴³

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem, p. 78.

¹⁴³ “Preâmbulo: 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 económica, 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



O Estado brasileiro também contribuiu com a cooperação internacional de combate à corrupção, ao assinar e assumir a ratificação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Foram assumidos os compromissos de combate à esta mazela e proteção dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana.

Quanto à natureza a referida convenção é cogente, isto é, de observação obrigatória, devendo os Estados-membros se atentarem ao não descumprimento de suas disposições sob o risco de sofrerem sanções internacionais, de modo que, os Estados cumpram as disposições pactuadas em sede de tratado internacional. Nessa esteira, Carneiro Júnior esclarece que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi fruto da Assembleia-Geral da ONU, aprovada em 29 de setembro de 2003 e tem por objetivo principal o combate à corrupção, sendo também mais um instrumento jurídico global a auxiliar os Estados-membros e estabelecer regras a todos os países pertencentes à Convenção.¹⁴⁴

A Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA), em vigor desde 07 de março de 1997, também foi ratificada pelo Brasil, sendo o este o primeiro documento internacional de combate transnacional à corrupção, com mecanismos de investigação, prevenção, erradicação e punição da corrupção, além da cooperação mútua entre os Estados-membros¹⁴⁵.

Além destes dois dispositivos elencados anteriormente, importa ainda pontuar a notoriedade da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que foi promulgada pelo Decreto

e o desenvolvimento sustentável dos mesmos; Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenómeno 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, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições; Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias 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; (...) Acolhendo com satisfação a entrada em vigor, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional". (BRASIL. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. [consult. 10 dez. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%202003>).

¹⁴⁴ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 31.

¹⁴⁵ *Ibidem*.



nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que objetiva a tentativa de combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros no cenário comercial internacional por uma perspectiva global cada vez mais intensa¹⁴⁶.

Ademais, é importante notar que mesmo possuindo dispositivos de natureza programática, as Convenções Internacionais podem ser transmitidas como legislações anticorrupção, pertencendo à legislação ordinária do ordenamento jurídico brasileiro, corroborando com a legislação nacional aplicável à corrupção.¹⁴⁷

Em virtude deste entendimento, surgiu o projeto de lei nº 6826/2010, criada pela CGU (Controladoria-Geral da União), que somente ganhou ênfase após as manifestações populares de junho de 2013, ocorridas no cenário nacional, somando-se à Lei 12.846, de 02 de agosto de 2013, tornando-se a “Lei Anticorrupção”¹⁴⁸, já explanada no tópico anterior.

¹⁴⁶ BRASIL. *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. [consult. 10 dez. 2021] Disponível na Internet:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.678%2C%20DE%2030,17%20de%20dezembro%20de%201997>.

¹⁴⁷ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 32.

¹⁴⁸ *Ibidem*.



3 A CORRUPÇÃO E A REPÚBLICA

Conforme deixamos anteriormente expresso o objeto espacial deste estudo está concentrado no Estado brasileiro, desde a sua formação como nação, explicitando quais as raízes culturais que o envolveram ao longo da história. Procuramos agora demonstrar como a corrupção se fez presente no Brasil desde os primórdios da colonização portuguesa, posteriormente como se deu no período imperial, culminando finalmente no modelo atual de República Federativa.

Importa salientar que esta abordagem tem por objetivo demonstrar a origem e constituição de institutos, tais como o patriarcalismo, o patrimonialismo, o estamento burocrático, o clientelismo, o coronelismo, que até hoje refletem na política e na administração pública do país. Institutos tais que revelam como ocorriam e como ainda ocorrem as negociatas, a relação entre o patrimônio público e o interesse privado ao arbítrio do interesse de toda a coletividade.

3.1 Do Estado ao Princípio Republicano

O conceito de Estado (do latim *status*: modo de estar, situação, condição), se refere a qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, bem como designa o conjunto das instituições que controlam e administram uma nação.¹⁴⁹

Para Gomes Canotilho, o Estado é uma forma histórica de organização jurídica do poder dotado de qualidades que o distingue de outros modos de organizações de poder, dentre as quais ressalta a *Soberania*, a qual define como um “poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional”.¹⁵⁰ Aponta ainda como elementos constitutivos do Estado; *o poder político de comando; o povo; e o território*. Aduz, entretanto que tal modelo de Estado está atualmente em crise em vista do fenómeno da globalização, da internacionalização e integração de interesses, trazendo em seguida o

¹⁴⁹ “Estado (latim *status*, -us, posição de pé, postura, posição, estado, situação, condição, forma de governo, regime) s. m.6. Nação considerada como entidade que tem governo e administração particulares. (Geralmente com inicial maiúscula.) 7. Governo político do povo constituído em nação. (Geralmente com inicial maiúscula.)” (HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Elaborado por Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. ISBN: 9788573023831. p. 848).

¹⁵⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN: 9789724021065. p. 89-90.



conceito de “Estado Constitucional”.¹⁵¹ Para que se possa visualizar melhor o que seria este Estado constitucional e qual seria a sua importância na atual conjuntura do conceito de Estado, é pertinente trazer à baila a explicação de J. J. Gomes Canotilho a este respeito:

“Qualquer que seja o conceito e a justificação do Estado [...] o Estado só se concebe hoje como **Estado constitucional**. Não deixa, porém, de ser significativo que esta expressão – Estado constitucional – tenha merecido decisivo acolhimento apenas na juspublicística mais recente. Sabemos já que o constitucionalismo procurou justificar um Estado submetido ao direito, um Estado regido por leis, um Estado sem confusão de poderes. Numa palavra: tentou estruturar um *Estado com qualidades*, as qualidades que fazem dele um Estado Constitucional. O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um **Estado de direito democrático**. Eis aqui as duas grandes qualidades do Estado constitucional: Estado de *direito* e Estado *democrático*. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de direito, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O *Estado constitucional democrático de direito* procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito.” (grifos do autor).¹⁵²

Como visto, o autor promove uma distinção e ao mesmo tempo uma conexão quanto às definições de Estado de Direito, Estado Democrático e Estado Constitucional, ao passo que atribui “ser de direito” e “ser democrático” como qualidades e características do Estado Constitucional, admitindo a possibilidade de existir Estado de Direito sem legitimação em termos democráticos. Podemos para fins de melhor compreensão, entender o Estado de Direito como sendo um modelo no qual tanto os cidadãos de forma individual como os governantes devem agir segundo os ditames das normas legais, sendo estas baseadas e adaptadas a um ideal de justiça anterior e superior ao texto normativo.¹⁵³

Tal conceituação de Estado serviu de base para formação do sistema britânico denominado *Rule of Law*, ao qual Canotilho atribui quatro sentidos, o primeiro sendo o da necessidade de observância de um processo legalmente regulado quando se tiver que julgar e punir os cidadãos; o segundo como a proeminência das leis e costume do país diante da discricionariedade do poder real; o terceiro como a sujeição de todos os atos

¹⁵¹ Ibidem, p. 90.

¹⁵² Ibidem, p. 92-93.

¹⁵³ DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. ISBN: 8533612206. p. 7.



executivos a soberania do parlamento e o quarto como igualdade de acesso aos tribunais por parte dos cidadãos para defenderem seus direitos.¹⁵⁴

Neste diapasão, afirma Canotilho que

“O Estado Constitucional não é e não deve ser apenas um Estado de Direito [...] Ele tem de estruturar-se como **Estado de direito democrático**, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. A articulação do “direito” e do “poder” no Estado constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos. O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado constitucional. O poder político deriva do “poder dos cidadãos.” (grifo do autor).¹⁵⁵

Podemos ressaltar também que o Estado democrático de direito se liga a segunda dimensão ou geração de direitos humanos, a qual já foi previamente abordada neste estudo, ao passo que possui como objetivo permitir que o Estado garanta as liberdades civis e os direitos e garantias fundamentais além dos direitos humanos, através da proteção jurídica estabelecida. Percebe-se, pois também que, a partir do advento do Estado Democrático de Direito as distinções entre o que pertence ao setor público e ao privado começam a delinear-se de forma mais concreta.

Outro conceito de fundamental importância para a compreensão da problemática abordada no presente estudo e que está intimamente ligado a ideia de Estado Democrático de Direito é o do Princípio Republicano, tal princípio se relaciona à ideia de bem comum e de interesse da maioria. Canotilho ao realizar uma análise acerca dos princípios republicanos consagrados na Constituição Portuguesa de 1911, esta que foi a primeira constituição republicana do país, enumera seis princípios, sendo estes a soberania nacional, o regime representativo, a separação dos poderes, o sufrágio universal, o bicameralismo partidário, o parlamentarismo monístico e regime parlamentar de assembleia. Aponta ainda como características trazidas por esta constituição a república laica, descentralizada e o suporte social. A maioria desses princípios se perpetua até os dias atuais inclusive na república brasileira.¹⁵⁶

Montesquieu, na obra “O espírito das leis”, afirma que existem três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico¹⁵⁷, definindo o primeiro deles, a

¹⁵⁴ Ibidem, p. 94.

¹⁵⁵ Ibidem, p. 97-98.

¹⁵⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Ob. cit.* p. 97-98.

¹⁵⁷ “O governo monárquico é definido por Montesquieu como aquele em que “um só governa, de acordo, entretanto, com leis fixas e estabelecidas. O governo despótico é definido como “um só indivíduo, sem obedecer a leis e regras, submete tudo a sua vontade e caprichos.” (Ibidem, p. 23)



república, como sendo aquele em que apenas uma parcela do povo exerce o poder soberano e que quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, tem-se uma democracia.¹⁵⁸

Podemos compreender, portanto, que para se pôr em prática o modelo de República e o princípio republicano é necessário a existência de um Estado democrático de direito. Outra característica fundamental a ser observada é a das funções estruturais dos poderes serem independentes, e harmônicos entre si, devendo haver para a caracterização de uma forma republicana de Estado três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Há uma ênfase ao bem público, que não deve ser confundido com o interesse particular.

No Brasil a forma republicana de governo foi adotada em 15 de novembro de 1889, estando expresso desde então sempre nos primeiros artigos das Constituições brasileiras, já tendo sido considerado princípio constitucional intangível, estando de igual modo insculpido no artigo primeiro da nossa Constituição Federal vigente, datada de 05 de outubro de 1988.¹⁵⁹ Destarte, com a deflagração do sistema republicano como forma de governo pátrio, surge, concomitantemente, um princípio basilar atinente a esta temática, qual seja, o princípio republicano, que caracteriza um dos fundamentos da República Brasileira. Este, dentre outros princípios fundadores da República brasileira, possui um caráter voltado ao combate a atos ímprobos, bem como ilegalidades e abusos de poder no âmbito de cada um dos poderes do Estado, bem como nas relações entre particulares, ou destes com a administração pública.¹⁶⁰

Como vimos, a formação do Estado Democrático de Direito e a aplicação do princípio republicano dentro de um regime democrático estão ligados à supremacia do interesse público e à ideia de coletividade, ao passo que o Estado passou a ser garantidor de um vasto leque de direitos e garantias fundamentais, tanto individuais como coletivas e sociais, assumindo um posto de “guardião” do interesse público. O “interesse público”,

¹⁵⁸ MONTESQUIEU, Baron de. (Charles de Secondant). *Ob. cit.* p. 23.

¹⁵⁹ “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.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

¹⁶⁰ NETO, Osvaldo Rezende. *O princípio anticorrupção como fundamento da República: uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa*. 2017. [Dissertação de Mestrado]. [consult. 26 fev. 2020] Disponível na Internet: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4378/1/OSVALDO_RESENDE_NETO.pdf>.



assim como diversos outros institutos jurídicos é de difícil determinação sendo até mesmo classificado como indeterminado. Entretanto, em uma perspectiva político-constitucional podemos compreender como uma finalidade pública geral e norteadora das ações estatais, como exemplo, podemos citar o artigo 3º da Constituição Federal de 1988¹⁶¹, que elenca os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nessa perspectiva o interesse público estaria delineado pelo legislador constitucional e também infraconstitucional.¹⁶²

De outro modo, e numa perspectiva jurídico-administrativa, trata-se de um dos princípios da administração pública, estando relacionado a prevalência de determinados interesses coletivos especiais, cabendo ao legislador dispor das normas jurídicas necessárias para a sua preservação bem como criação de serviços públicos e a determinação das atividades estatais capazes de alcançar os referidos objetivos.

Nesse sentido Marcelo Alexandrino ao tratar sobre o princípio da supremacia do interesse público, afirma:

“O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito. Embora não se encontre no texto constitucional, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da “vontade geral”. [...] O princípio da supremacia do interesse público é característico do regime de direito público e, como visto anteriormente, é um dos pilares do denominado regime jurídico-administrativo [...] decorre dele que existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro tutelado pelo Estado, respeitando, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição, ou dela decorrentes.”¹⁶³

Podemos concluir, em perspectiva do que foi abordado no presente tópico, que a organização político-estatal republicana sofreu diversas modificações e aprimoramentos ao longo do tempo até chegar ao modelo atual, no qual há a soberania popular, o reconhecimento e a busca pela efetivação de uma séria de direitos individuais, difusos e

¹⁶¹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

¹⁶² SOUSA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994. Dissertação de mestrado em ciências jurídico-políticas. ISBN 972-40-0800-2. p. 83.

¹⁶³ ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo*. 22. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Foyense; São Paulo: MÉTODO, 2014. ISBN 9788530952792. p. 188.



coletivos, uma rígida distinção entre a coisa pública e privada, e a supremacia do interesse público em face do interesse privado.

A Administração Pública nos moldes atuais está repleta de normas e princípios que norteiam a sua atuação, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais, tanto explícitos quanto implícitos e também ético-morais, não sendo estes entretanto, suficientes para impedir a ocorrência de atos de corrupção, os quais podem ser compreendidos nesse âmbito como o favorecimento a interesses particulares, agindo o agente público de forma diversa dos padrões normativos do sistema, de forma ilícita, ilegal e ilegítima. O combate à corrupção é, portanto, fundamental para a efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito, afirma Neves que “nesse contexto a corrupção é inimiga da República, uma vez que significa o uso privado da coisa pública, quando a característica básica do republicanismo é o “bem comum” com a distinção entre o espaço público e o privado”.¹⁶⁴

Decerto, a corrupção no Brasil possui um caráter histórico contínuo e profundamente enraizado na construção dos brasileiros enquanto sociedade organizada, desde a colonização, passando pelo período imperial, e ainda no contexto republicano de governo, em todas as suas formas de manifestação, conforme passar-se-á a analisar adiante.

3.2 Percurso histórico da corrupção no Brasil: da Colônia aos dias atuais

É possível afirmar que a trajetória da corrupção se confunde com a história do próprio homem, uma vez que se trata de um fenómeno tão antigo quanto à formação das primeiras civilizações. No Brasil não seria diferente, a corrupção se faz presente no território do país desde a época dos “descobrimientos” quando colônia de Portugal, perfazendo uma trajetória que passa pelo período imperial e fase republicana, destacando-se os períodos ditatoriais e o processo de redemocratização. Na atualidade, graças aos programas de combate à malversação do património público e a veiculação da própria mídia, a aferição da corrupção é cada vez mais latente e visível.

Através de escândalos de repercussão global, é possível visualizar os agentes públicos, indivíduos comuns, empresas públicas e privadas, envoltos numa teia de

¹⁶⁴ NEVES, Daniel Amorim Assusção. *Manual de improbidade administrativa*. 3ª ed. Ver. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. ISBN 9788530960315. p. 4.



corrupção responsável por atingir princípios caros ao Estado Democrático de Direito Constitucional, assegurados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. De um modo geral a corrupção atua como uma verdadeira ameaça ao Estado democrático de direito, uma vez que agride a representatividade popular e conseqüentemente a separação das funções do poder. Além disso, atinge uma série de direitos fundamentais. Dentre estes encontram-se vários direitos correlatos aos direitos humanos, a saber, direitos sociais e económicos ínsitos a uma vida humana digna, valores que são deturpados por práticas de discriminação e desigualdade, apropriações ilegais ou indevidas do património público, enfim, por práticas que em geral envolvem corrupção e corruptores.

A realidade brasileira atual, como de outro modo não poderia ser, é um desdobramento de todas as etapas de sua cronologia, desde o Brasil Colonial, passando pelo Império, e República, durante o período ditatorial até a redemocratização. Houve, sem dúvidas, uma forte influência do sistema colonial português, consubstanciado numa monarquia absolutista, onde o Monarca e administradores se ligavam por elos pessoais e paternalistas, gerando a semente nefasta da ineficiência.

Ao longo deste tópico oportuniza-se conhecer essas mudanças nos atos de corrupção. No período colonial logo com a descoberta do Brasil formou-se um ambiente propício para a prática de atos de corrupção, houve uma cobrança exacerbada de impostos, o tráfico de produtos entre a colônia e a metrópole e acusações de membros da alta aristocracia de serem corruptos e enriquecerem às custas da Coroa. No período imperial pode-se observar a presença das figuras do nepotismo, do tráfico de influência, e da continuidade do patrimonialismo. No segundo reinado os adeptos do movimento republicano atacavam D. Pedro II e seus aliados de serem coniventes com favorecimentos e proteções políticas, que abriam portas para imoralidades públicas. Os representantes da república velha utilizavam amplamente o sistema de degolas e falsificação do processo eleitoral. Getúlio Vargas saiu do Poder Executivo após acusações que seu governo era um verdadeiro “mar de lama” assolado de corrupção. Em defesa da moralidade e preservação da democracia, foi instaurada uma ditadura militar com intuito de combate à subversão e corruptos, entretanto fora permeado de envolvimento de corrupção nos altos escalões do governo, além da supressão de direitos fundamentais. Chegando ao período de redemocratização, a propaganda política de Fernando Collor em 1989 prometia caça



aos marajás, mas perdeu o poder de suas mãos, por mostrar que não era diferente dos outros. Hoje, a profusão de notícias anunciando novos escândalos políticos se faz presente em todos os jornais e revistas diariamente.

Passaremos, pois, à análise histórica pormenorizada da corrupção no Brasil, demonstrando desta forma, sua relação com a realidade política brasileira ao longo dos séculos.

3.2.1 Período Colonial

A corrupção é uma herança cultural dos portugueses desde o período colonial no Brasil. Em 22 de abril do ano 1500, sob o comando do fidalgo português Pedro Álvares Cabral, desembarcou na Bahia, na região hoje pertencente à Cidade de Porto Seguro a expedição que havia partido de Lisboa no mês anterior, batizando naquela data a referida terra desconhecida como “Ilha de Vera Cruz”.¹⁶⁵

A carta de Pero Vaz de Caminha, escrivão componente daquela tripulação expedicionária, é registo oficial do descobrimento e pode se considerar a “certidão de nascimento do Brasil”, tal documento descreve a terra recém-descoberta e os seus habitantes como “pardos, nus, sem coisa alguma que lhes cobrisse suas vergonhas”.¹⁶⁶

A referida carta é apresentada aos brasileiros desde muito cedo, nos primeiros anos escolares, onde toma-se conhecimento acerca da descrição das terras, suas características climáticas e seus habitantes. Entretanto, não é comum se fazer menção à parte final do referido escrito, o qual se pode considerar como sendo o primeiro gesto ilegítimo da relação público-privada em terras brasileiras.

Assim Caminha finaliza seu registo dirigido ao Rei D. Manuel I:

“E pois que, Senhor, é certo que assi neste cargo que levo como em outro qualquer cousa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim mui bem servido, a ella peço que por me fazer singular mercê mande vir da ilha de São Thomé Jorge d’Osouro, meu genro, o que dela receberei em muita mercê.”¹⁶⁷

¹⁶⁵ GARSCHAGEN, Bruno. Pare de acreditar no governo: porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o estado. Rio de Janeiro: Record, 2015. ISBN 9788501105035. p. 18.

¹⁶⁶ “A Carta de Pero Vaz de Caminha é considerada a certidão de nascimento do Brasil. Foi escrita em Porto Seguro/BA, no dia 1º de maio de 1.500.” (NETO, Osvaldo Rezende. *O princípio anticorrupção como fundamento da República: uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa*. 2017. [Dissertação de Mestrado]. [consult. 26 fev. 2020] Disponível na Internet: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4378/1/OSVALDO_RESENDE_NETO.pdf>. p. 20.

¹⁶⁷ UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA (UNAMA). *A Carta de Pero Vaz de Caminha*. Belém: NEAD Núcleo de Educação a Distância. [consult. 5 jan 2021] Disponível na Internet: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ua000283.pdf>>. p. 14.

Aproveitando a oportunidade, Caminha pede ao rei autorização para que seu genro, Jorge d'Osouro, degredado na ilha de São Tomé por roubo a uma igreja e agressão um clérigo, retorne à Portugal. Degredado era o indivíduo condenado ao exílio do Reino de Portugal pelo cometimento de algum ilícito. Em comentário ao referido escrito, Garschagen afirma que este “inaugurou a nossa excêntrica característica cultural de pedir favores ao governo para conseguir cargos e privilégios, especialmente em se tratando de parentes”.¹⁶⁸

Outra informação relevante contida na Carta de Caminha é a de que o comandante da expedição, Pedro Álvares Cabral, determinou que dois degredados ficassem e convivessem com os indígenas para aprender sua língua, hábitos e costumes, quando do retorno do restante da tripulação¹⁶⁹.

Nessa perspectiva afirma Osvaldo Rezende Neto:

“Portanto, dois fatos inquietantes já se sobressaem nos primeiros dias do mês em que houve o descobrimento. Um de que na certidão de nascimento do Brasil – a Carta de Caminha – continha pedidos de favores pessoais pelo seu elaborador. Outro de que os primeiros representantes da coroa a se fixarem no Brasil foram criminosos degredados, que sequer queriam permanecer em terras brasileiras.”¹⁷⁰

As primeiras relações firmadas com o “novo mundo” foram fundadas na exploração dos recursos naturais e utilização de mão de obra forçada, mesmo estes atos não sendo propriamente de corrupção, contribuíram para a criação de um ambiente propício a seu surgimento. Com a percepção da necessidade de povoamento da colônia por parte da Coroa portuguesa, esta providenciou o envio de fidalgos, delegando a estes a função de povoar e organizar as primeiras instituições públicas na colônia, para estimulá-los, a metrópole não realizava controle e vigilância adequados, tornando-os detentores de excessiva liberdade.¹⁷¹

No período colonial a cobrança de tributos era realizada por esses fidalgos e não diretamente pela coroa. Essa prática, somada à liberdade acima mencionada, culminou nas primeiras extorsões de propina pelos cobradores privados, os quais exigiam dos contribuintes, quantias maiores do que as necessárias para o pagamento dos tributos, não

¹⁶⁸ GARSCHAGEN, Bruno. *Ob. cit.* p. 21.

¹⁶⁹ NETO, Osvaldo Rezende. *Ob. cit.* p. 22.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 23.



tendo estes, outra alternativa senão efetuar os pagamentos, visto que aos fidalgos também eram responsáveis pelo controle dos corpos militares locais.¹⁷²

Assim prelecionam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

“Especificamente em relação ao Brasil, a corrupção tem suas raízes entranhadas na própria colonização do País. O sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista, fazendo que Monarca e administradores se mantivessem unidos por elos eminentemente pessoais e paternalistas, o que gerou a semente indesejada da ineficiência. Não bastasse isso, tinham por objetivo comum o lucro desenfreado e, como única ação, o desfalecimento das riquezas da colônia a si subjugada, sem qualquer comprometimento com ideais éticos, deveres funcionais ou interesses coletivos. Remonta a essa época a concepção de que a coisa pública é coisa de ninguém, e que a sua única utilidade é satisfazer aos interesses da classe que ascendeu ao poder.”¹⁷³

Como visto, as práticas correlatas a uma espécie de “ilegalidade” datam do século XVI, um dos exemplos dessas práticas era a de funcionários públicos que tinham o dever de fiscalizar o contrabando, além de outros atentados contra a Coroa portuguesa, todavia, se deixavam levar por interesses pessoais, de modo a compactuar com o comércio ilegal de produtos oriundos do Brasil, tais como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante, e conseqüentemente, ocorria também a sonegação de tributos relativos a estes produtos devidos à Coroa. Em decorrência da notória dificuldade de fiscalização no território da colônia, devido à distância, e ainda devido à ligação dos emissários portugueses em tais práticas ilícitas, Portugal acabava por se furta de solucionar as questões relacionadas ao contrabando e a propina recebida pelos funcionários públicos. A Coroa estava mais interessada em manter os rendimentos da camada aristocrática do que regularizar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas.

Outra prática que se pode mencionar é a utilização de mão-de-obra escrava na agricultura da colônia, a Lei Eusébio de Queirós, aprovada em setembro de 1850, decretou a abolição do tráfico negreiro no Brasil, entretanto mesmo com a proibição do tráfico este se manteve presente até meados de 1870. Isso porque o governo brasileiro mantinha-se tolerante e conivente com os traficantes que burlavam a lei, o que se deveu principalmente à propina que os traficantes de escravos ofertavam ao governo, na pessoa

¹⁷² MEDICI, Ana Paula. As arrematações das rendas reais na São Paulo setecentista: contratos e mercês. In: OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles, MARSON, Izabel Andrade (Org.). *Monarquia, liberalismo e negócios no Brasil: 1780-1860*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, ISBN 13: 9788531414022. p. 37-68.

¹⁷³ GARCIA, Emerson. *Ob. cit.*, p. 45-46.



de agentes públicos responsáveis pela fiscalização, mediante suborno destes para que se abstivessem de realizar um controle de fiscalização eficaz diante de tais práticas.¹⁷⁴

A situação, ao revés de melhorar, piorou com a chegada da família real juntamente com os principais cargos do alto escalão da corte ao Brasil em 1808.¹⁷⁵ Fugidos de Portugal, devido a pressões da Inglaterra para que deixassem a sede do reinado por conta de ameaças feitas pela França, então governada por Napoleão Bonaparte, que tinham como objetivo principal coibir Portugal a fechar as portas ao comércio marítimo com os Ingleses, isto é, um verdadeiro bloqueio frente à Inglaterra, sob a ameaça de invadir o país e destronar a família real, e, ainda, extirpar da Europa a dinastia de Bragança.¹⁷⁶ A Inglaterra era uma das únicas nações de grande poderio bélico e económico que não havia se rendido às pressões de Napoleão. Por conta do fato de Portugal ser um importante parceiro económico, devido ao comércio de manufaturas oriundas das colónias portuguesas, a Inglaterra não poderia permitir que o reino fosse tomado por Napoleão, então pressionaram o príncipe regente D. João VI a deixar Portugal com toda a família real e a corte rumo ao Brasil, na época colónia de Portugal.¹⁷⁷ A nobreza recém-chegada de Portugal via na colónia uma espécie de estadia temporária com oportunidades de rápido enriquecimento, tendo a intensão de retornar a Portugal futuramente e usufruir de todo esse ganho, que serviria como uma espécie de “compensação” pelo sofrimento da viagem e das dificuldades encontradas durante a permanência nestes trópicos, sem todos os “luxos” que outrora possuíam na sede do Reinado.¹⁷⁸

Em “A corrupção e as suas raízes sociológicas no Brasil”, Silva traça um comentário acerca da perspectiva do historiador Sérgio Buarque de Holanda acerca da chegada dos portugueses ao Brasil:

“Orientado pela obra “A Ética protestante e o Espírito do capitalismo”, de Max Weber, e em sua metodologia do tipo ideal, Sérgio Buarque de Holanda elege duas figuras, dois tipos sócio-psicológicos, que, apesar de não possuírem existência fora do mundo das ideias em seu estado puro, ajudam a pensar e

¹⁷⁴ BRASIL. *Lei Euzébio de Queiroz - Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850*. [consultado em 5 jan 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>.

¹⁷⁵ NETO, *Ob. cit.* p. 24

¹⁷⁶ SILVA, Daniel Neves. “*Vinda da família real para o Brasil*”; *Brasil Escola*. [consult. 30 mar de 2021]. Disponível na internet: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/corte-portuguesa.htm>>. p. 1.

¹⁷⁷ MEIRELLES, J.G. *A família real no Brasil: política e cotidiano (1808-1821)* [online]. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2015, 91 p. ISBN: 978-85-68576-96-0. [consult. 30 mar de 2021]. Disponível na Internet: <<https://doi.org/10.7476/9788568576960>>. P. 7

¹⁷⁸ GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2014. ISBN 9788525058003. P. 139.



compreender um fenômeno histórico vivenciado pela contraposição e mescla dos tipos, que são encarnados na figura do trabalhador e do aventureiro.”¹⁷⁹

Consoante noção cediça de Holanda, “nas formas de vida coletiva podem assinalar-se dois princípios que se combatem e regulam diversamente a atividade dos homens. Esses dois princípios encarnam-se nos tipos do aventureiro e do trabalhador”.¹⁸⁰ Para este autor existe algo como que uma ética tanto do trabalho como da aventura. Desta forma, o trabalhador elencará, segundo um valor moral positivo, tão somente as ações que se alegra em praticar, isto é, aquelas que envolvem o seu esforço que ao final há de ser recompensado. Inversamente a isto atribuirá caráter imoral e até mesmo detestável as qualidades veneradas pelo aventureiro, quais sejam, a audácia, a imprevidência, a irresponsabilidade, a vagabundagem dentre tantas outras que se enquadram nesta conceção facilitada e espaçosa do mundo, típica dos aventureiros.¹⁸¹

O perfil do português colonizador se encaixa, segundo Holanda, exatamente na figura do aventureiro, uma vez que, “o que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho”.¹⁸² A transferência da Corte para o Rio de Janeiro proporcionou inúmeras mudanças urbanas como o aumento de aluguéis, abertura de ruas e caminhos, mudança na dinâmica política com a presença da nobreza, além de introduzir uma série de ferramentas culturais e civilidade, dentre elas a Imprensa Régia, o Instituto de Artes e Ofícios, a Biblioteca Real, entre outros.

Em outras palavras a dinastia Bragança transferiu todo o aparelho institucional do reino. O que gerou uma série de problemas financeiros para manutenção dos privilégios da família real e dos demais recém-chegados no Rio de Janeiro, houve um aumento desarrazoado de tributos e doações por parte da aristocracia colonial na intenção de receber benesses em troca. “Era preciso alimentar e pagar as despesas de uma corte ociosa, corrupta e perdulária”¹⁸³ aponta Laurentino Gomes.

¹⁷⁹ SILVA, Tiago Carneiro da. A corrupção e as suas raízes sociológicas no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3792, 18 nov. 2013. ISSN 1518-4862. [consult. 13 jan. 2021] Disponível na <Internet: <https://jus.com.br/artigos/25871>>. p. 2.

¹⁸⁰ HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995. ISBN 8571644489. p. 44.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² HOLANDA, Sergio Buarque de. *Ob. cit.*, p. 49.

¹⁸³ GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2014. ISBN 9788525058003. p. 139.



O que se visualiza nesta situação ocorrida em 1808 é o encontro de dois mundos no Rio de Janeiro: de um lado uma nobreza que buscava manter seus privilégios e o seu “direito” de enriquecer-se; de outro, representantes mercantis que buscavam aproximar-se daquele setor a fim de alcançar seus interesses económicos. Ambos dispostos a utilizar a máquina do Estado em benefício próprio. Diante disso, é evidente que no período colonial havia uma confusão do público com o privado. Deste modo, propõe Holanda, ao tratar do patriarcalismo no seio da sociedade brasileira, reforçado na figura do homem cordial, que

“O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição.”¹⁸⁴

Esse conceito do “homem cordial” é analisado por Silva o qual em resumo define, “é exatamente o produto de um processo de socialização daquele indivíduo subjugado aos valores da família patriarcal que não tem a capacidade de mensurar com uma exatidão segura os limites entre o público e o privado”.¹⁸⁵ A “cordialidade” neste caso, não se relaciona as boas maneiras ou civilidade, mas sim para se referir a tendência do povo brasileiro em afastar o formalismo e o convencionalismo social em suas relações. Por sua vez, o patrimonialismo significa a indistinção entre a esfera pública e a esfera privada.

Por esta razão há um verdadeiro liame entre o patriarcalismo, na figura do homem cordial, e a corrupção, como sintetiza Alberto Carlos Almeida: “patrimonialismo e corrupção são ideias afins, e isso significa que quanto mais alguém acha correto e defende valores patrimoniais, mais tenderá a ser tolerante com a corrupção e práticas correlatas”¹⁸⁶. Podemos apontar uma relação entre o carácter patrimonialista do Estado e a “dominação tradicional” abordada por Marx Weber, para o sociólogo há três tipos de dominação: a) legal ou racional: baseada na legitimidade das ordens decretadas, b) tradicional: fundada na santidade das tradições vigentes, c) carismática: se apoia no poder heroico ou no carácter exemplar de uma pessoa. O que ocorreu durante o período colonial

¹⁸⁴ HOLANDA, Sergio Buarque de. *Ob. cit.*, 141.

¹⁸⁵ SILVA, Tiago Carneiro da. *Ob. cit.* p. 3.

¹⁸⁶ ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. 1 edição, Rio de Janeiro, Ed. Record, 2007. ISBN 9788501079015. p. 109.



foi que o poder vigente não se baseava em estatutos, mas em pessoas indicadas pela tradição, por vínculos pessoais e interesse da coroa.¹⁸⁷

O que ocorre, na verdade, é um tratamento da coisa pública como se fosse uma extensão da propriedade privada, prevalecendo, pois, os interesses privados sobre o público, ou até mesmo a confusão deste com aquele. Ideia essa que se opõe em relação ao pensamento de Holanda, acima exposto. Desta feita resta na modernidade uma espécie de dilema ao homem cordial, que terá de preferir pela desconstituição dos interesses familiares ou pela corrupção do estado.¹⁸⁸

Por conseguinte, ante a origem patrimonialista, e o posterior declínio das capitânias hereditárias, o poder no Estado brasileiro fora exercido através de algo como um “estamento burocrático”, segundo denominação dada por Raymundo Faoro, correspondente a uma centralização administrativa. Este estamento burocrático se resume basicamente na apropriação, por setores privados de funções, órgãos e rendas de natureza pública, todavia ainda subordinados ao poder central, ao Estado, na figura do Soberano.¹⁸⁹

A realidade histórica brasileira conforme afirma Raymundo Faoro denota “a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição em fase progressiva, da experiência capitalista”¹⁹⁰. Nesse diapasão afirma que a criação de regramentos burocrático não foi capaz de alterar essa realidade, havendo apenas uma alteração no formato do patrimonialismo; “o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo com técnica de operação econômica”¹⁹¹. Desse modo é possível perceber que durante o período colonial, desde a “descoberta” do Brasil formou-se um ambiente propício à prática de atos de corrupção, estando presentes desde os primeiros relatos do descobrimento. Houve uma gestão da coisa pública baseado em interesses pessoais da coroa e da alta aristocracia, uma cobrança exacerbada de impostos e a criação de meios para burlá-los, a exploração da mão de obra

¹⁸⁷ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF : Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. ISBN 85-7060-252-9. p. 187 et. seq.

¹⁸⁸ SILVA, Tiago Carneiro da. *Ob. cit.*, p. 3.

¹⁸⁹ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001. ISBN 9788525033390. p. 178 et. seq.

¹⁹⁰ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001. ISBN 9788525033390. p. 822-823.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 822-823.



de trabalho, o tráfico de produtos entre a colônia e a metrópole e uma série de outros atos, os quais se perduraram pelos demais períodos, modificando-se e adaptando-se, mas não extinguindo-se completamente.

3.2.2 Período Imperial

O período imperial do Brasil ocorreu no século XIX, entre os anos de 1822 a 1889, a forma de governo era uma monarquia constitucional parlamentar representativa, na qual ocupou o trono de imperador D. Pedro I e seu filho D. Pedro II, sendo esse período historicamente dividido em Primeiro Reinado (1822-1831), período regencial (1831-1840) e Segundo Reinado (1840-1889).

D. João VI, em decorrência da Revolução do Porto, na qual a burguesia portuguesa reivindicava seu retorno, voltou para Portugal em 1821, deixando seu filho e herdeiro Pedro para governar o Brasil como regente. Em 7 de setembro de 1822, Pedro proclamou a independência do Brasil e após liderar uma guerra bem-sucedida contra o reino de Portugal, foi aclamado em 12 de outubro de 1822 como Dom Pedro I o primeiro imperador do Brasil, especula-se que a escolha do termo "Imperador" e não de "Rei" deu-se para representar a separação com a monarquia portuguesa, mostrando que ele era Imperador por aclamação e não por direito sucessório português, eclodiram revoltas internas em prol da monarquia portuguesa sendo estas superadas, a independência só foi reconhecida por Portugal em agosto de 1825.

D. Pedro I quando nomeado príncipe regente por seu pai encontrou o país falido e endividado, com os cofres públicos vazios e despesas públicas altíssimas. O primeiro reinado foi marcado por revoltas populares, movimentos separatistas, a guerra da cisplatina e outros tantos conflitos.¹⁹²

Assim como no período colonial, no período imperial também se proliferaram diversos atos de corrupção, entretanto, tanto no primeiro quanto no segundo reinado pouco se comentava acerca destes. Nas palavras de Aires:

“Embora durante o seu primeiro reinado, o cenário político fosse bastante conturbado, neste período ‘o termo corrupção’ quase não foi utilizado, havendo escassas referências a ele, embora o terreno brasileiro continuava propício e fértil para germiná-la. [...] Durante o Segundo Reinado foi ainda mais escassa a utilização do termo ‘corrupção’, principalmente nos momentos

¹⁹² AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 1 (2015), nº 06, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Alameda da Universidade, 1649-014. ISSN: 2183-539X. [consult. 10 de dez. 2020] Disponível na Internet: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf>. p. 14.



de maior popularidade do império, quando D. Pedro II era visto como ‘monarca de direito divino e um mecenas das artes’.¹⁹³

Nesse período, apesar de a população brasileira somar 7,5 milhões de pessoas em 1850 e mais de 14 milhões em 1890, haviam pouquíssimas pessoas instruídas e um índice altíssimo de analfabetismo.¹⁹⁴ Laurentino Gomes esclarece que no período imperial de cada cem brasileiros, menos de dez sabiam ler e escrever, os demais nunca tinham frequentado uma sala de aula. Entre os negros forros e escravos, mais de 99% eram analfabetos, em todo país somente 8 mil pessoas possuíam o nível superior completo, esse monopólio intelectual, contribuiu para a perpetuação da dominação e manipulação das instituições públicas conforme seus interesses.¹⁹⁵

Após a Guerra do Paraguai houve a insurgência de movimentações abolicionistas, a criação do partido republicano e início do declínio do império. A partir da década de 1880, ocorreram no governo imperial uma série de questões comprometedoras, que colocaram em xeque a credibilidade e transparência do governo. Para Aires “a concepção de corrupção na época era restrita basicamente às ideias de corromper e corromper-se, sendo a primeira vez que o regime de D. Pedro II teria indicado haver dentro de sua gestão, práticas recorrentes dessas ideias”.¹⁹⁶ O referido autor cita o caso de corrupção de maior repercussão da época, que após ter dado origem a muitas críticas por parte da oposição, resultou em denúncias de improbidade administrativa, revelando favorecimentos, proteções políticas e pagamentos de propinas, vejamos:

Se deu com o furto das joias [sic] da coroa, da residência imperial do Palácio São Cristóvão. Valendo aproximadamente 400 contos de réis, essas joias eram consideradas bens públicos. Seu desaparecimento era apontado como claro sinal de irresponsabilidade de gestão: um imperador omissivo e desleixado, que não conseguia administrar nem a própria casa.¹⁹⁷

Outra forma de corrupção que se originou do ambiente político dessa época foi a corrupção eleitoral. Acerca desta corrupção eleitoral, muito bem explana Aires:

“No que se refere à corrupção eleitoral, comum naquela época, é capítulo singular na história brasileira. Deve-se considerar que a participação na política representa uma forma de enriquecimento fácil e rápido. No Brasil Império, 1822 a 1889, o alistamento de eleitores era feito a partir de critérios diversificados, pois somente quem possuísse uma determinada renda mínima

¹⁹³ *Ibidem*, p. 14-15.

¹⁹⁴ ABREU, Marcelo de Paiva, LAGO, Luiz Aranha Correa do. *A economia brasileira no Império: 1822-1889*. [consult. em 20 dez. 2020] Disponível na Internet: <<http://www.economia.puc-rio.br/PDF/td584.pdf>>. p. 03

¹⁹⁵ GOMES, Laurentino. *Ob. cit.*, p. 65.

¹⁹⁶ AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 16.

¹⁹⁷ *Ibidem*.



poderia participar do processo eleitoral. A aceitação dos futuros eleitores dava-se após uma listagem elaborada e examinada por uma comissão que também julgava os casos declarados “suspeitos”. “Enfim, havia liberdade para se considerar eleitor quem fosse de interesse da própria comissão”. Depois disso ocorriam as eleições, sendo que os agentes (eleitorais) deveriam apenas verificar a identidade dos cidadãos que constava na lista previamente formulada e aceita pela comissão.”¹⁹⁸

No Brasil Império, assim como na era colonial, prevaleceu o regime patrimonialista. Este regime se fortaleceu no período imperial devido à decadência da classe detentora de terras, representada no Brasil pela burguesia mercantil e patriarcal com pretensões aristocráticas. Esta classe era formada basicamente por políticos civis e por oficiais militares do Exército brasileiro, ainda em formação.

De forma precisa aponta Aires:

“A aristocracia rural mandava em tudo, o vetor económico brasileiro durante séculos era a monocultura, que mudava apenas de objeto: ora produzia-se em larga escala, açúcar, depois minérios, café e borracha. Esse modelo monopoliza a riqueza e o acesso aos meios de subsistência. Ao longo da história da humanidade plantou-se injustiças, colheu massacres e motins nos quatro pontos cardeais. [...] Vale lembrar que em 1865, mais de 80% das terras cultiváveis brasileiras, pertenciam aos grandes proprietários.”¹⁹⁹

O governo imperial cercou-se de mecanismos, inclusive legais para preservar esse quadro, conforme aponta Gomes:

“O governo imperial resistiu a todas as tentativas de mudar esse quadro [...]. O Brasil fez uma reforma agrária às avessas, concentrando ainda mais a terra nas mãos de poucos proprietários. Ao contrário dos Estados Unidos, que, por meio do *Homestead Act*, uma lei de 1862, autorizou a doação de terras a todos os que nela desejassem se instalar, no Brasil a Lei de Terras de 1850 ergueu barreiras à aquisição delas por parte dos imigrantes pobres que chegavam da Europa. As terras públicas seriam vendidas à vista e a preços suficientemente altos para evitar o acesso à propriedade dos futuros colonos. Além disso, estrangeiros que tivessem passagens financiadas para vir ao Brasil estavam proibidos de comprar terras até três anos após a chegada. Era uma forma de obrigá-los a trabalhar nas fazendas no lugar dos escravos.”²⁰⁰

Nessa perspectiva, podemos entender que o poder político não era exercido para atender os interesses das classes agrárias ou burguesas, mas em causa própria pela aristocracia, cuja finalidade era dominar a máquina política e administrativa auferindo prestígio e riqueza inerentes ao seu controle, ou seja, o poder era pautado numa espécie de “estamento burocrático” oriundo do patriarcalismo, onde o poder é exercido por uma classe homogênea e a coisa pública se identifica como extensão dos interesses privados.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ GOMES, Laurentino. *Ob. cit.* p. 65.



Em linhas gerais, o sentido do termo estamento burocrático utilizado por Faoro é concebido como uma estrutura organizacional necessária para o corpo de “servidores” patrimonialistas, ao contrário da estrutura rígida exigida na administração burocrática de Weber, que tem critérios impessoais e de competência funcional nos contratos entre o Estado e seus funcionários.²⁰¹ Esse estamento é constituído por diversos atores que se configuram dentro do aparelho estatal e de outras formas encontradas no âmbito privado, como os grupos económicos e políticos, criando formas próprias para permanecer no poder e de atender seus interesses, estabelecendo assim relações patrimoniais com o Estado, estas denominadas por Faoro como estamental-patrimonial.

Assim, nas palavras de Faoro:

“A camada dirigente, aristocrática na sua função e nas suas origens históricas, fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo possível de concessões ao sangue novo. Prenuncia, no esclerosamento, a morte precoce, farpeada de críticas e protestos, para, mais tarde, perder a vitalidade, sentada nas cadeiras supremas da política. Enquanto não soa a hora da agonia, ela governa, comanda, barganha, transige.”²⁰²

A corrupção no Império assumiu nova roupagem, melhor elaborada envolvia ministros e nobres que aperfeiçoaram a prática do que hoje se convencionou chamar de “nepotismo”, ou seja, privilégios a parentes nas negociações, de modo a lesar os cofres públicos, fato este que influenciou na posterior rutura do regime imperial. Nestes casos são evidenciados os laços tradicionais do patriarcalismo ao se conceber ou promover cargos aos participantes de um mesmo vínculo familiar, ou seja, é a extensão da vida privada ao público.

Em suma, nas palavras de Pains “as práticas de corrupção são, segundo historiadores, herança de uma formação de país baseada em um Estado centralizado, burocratizado e clientelista”.²⁰³ Além disso, devido à burocratização exacerbada do sistema administrativo da época, as classes de menor poder aquisitivo e de menor influência foram igualmente incentivadas à prática da corrupção.

Outra prática que demonstra a corrupção existente à época do Brasil Império se verifica no “tráfico de influência”, na pessoa de Domitila de Castro, a Marquesa de

²⁰¹ FAORO, Raymundo. *Ob. cit.* p. 872.

²⁰² *Ibidem*, p. 464.

²⁰³ PAINS, Clarissa. *Historiadores resgatam episódios de corrupção no Brasil Colônia e na época do Império*. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 06 de setembro de 2015. [consult. 18 nov. 2020] Disponível na Internet: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/historiadores-resgatam-episodios-de-corrupcao-no-brasil-colonia-na-epoca-do-imperio-17410324>>. p. 1.



Santos, que era a responsável por fazer a ponte entre aqueles indivíduos que desejavam obter um favor especial de D. Pedro I.²⁰⁴

Ao contrário do que se esperava o advento da república não significou uma rutura com as práticas patrimonialistas. Historicamente, a formação de grupos sociais e políticos que se beneficiam do estado em proveito próprio em detrimento às causas públicas, proporcionaram uma concentração de renda, e conseqüentemente mazelas sociais como pobreza, violência, ignorância e corrupção, implicando na situação de subdesenvolvimento do país há gerações.

3.2.3 Período Republicano

O período republicano teve início em 15 de novembro de 1889 com a proclamação da República e perdura até os tempos atuais. Tal período é dividido em República Velha; Era Vargas; República Populista; Ditadura Militar e Nova República.

O início do período republicano foi marcado por intensas promessas e esperança de mudanças, do fim das tiranias decorrentes do poder supremo do imperador e do sistema de privilégios herdados do período colonial, do fim das injustiças, aumento de oportunidades para o povo brasileiro, que passaria ter o poder de decidir quem seriam seus representantes. Afirma Laurentino Gomes que pela primeira vez o brasileiro iria poder decidir quais seriam os rumos do país. Teria “vez, voz e voto”²⁰⁵.

Entretanto, apesar da intensa propaganda, a implantação da República se deu através de um golpe militar com escassa participação de civis, demonstrando que a ideia de mudança do regime político não partira diretamente da população. A alteração do regime de governo, do Império para a República, não trouxe grandes mudanças ao sistema político brasileiro. Tornou-se uma República, porém, na prática havia pouca democracia, a participação popular efetiva encontrou uma série de entraves e não ocorreu o afastamento do patrimonialismo das questões do Estado.

As práticas relacionadas ao coronelismo como o voto de cabresto, ao tráfico de influência, ao apadrinhamento e ao clientelismo, elementos caracterizadores do período imperial, são exemplos das permanências estruturais dentro da política brasileira. Sobre

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ GOMES, Laurentino. *Ob. cit.*, p. 18.



a permanência da dinâmica política, apesar da transição de regime de governo, Viana apud Pain, afirma:

“O sistema republicano [...] não alterou o padrão básico das relações sociais e económicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente oligárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os "cidadãos", mas sim sua única esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos dos oligarcas, e a autoridade seria exercida mais para proteger os interesses privados dos oligarcas, do que para promover o bem público. [...] O autoritarismo seria assim instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável.”²⁰⁶

As práticas ilícitas para as quais se volta este estudo se verificavam basicamente na prática da corrupção eleitoral e nos procedimentos de contratos administrativos e/ou concessões de obras públicas. Estas geralmente eram concedidas somente a pessoas ligadas direta ou indiretamente ao Governo, nomeadamente viscondes, barões e outras figuras relevantes no cenário político da época, como empresas estrangeiras. Já a corrupção política consistia no fato de que os eleitores eram previamente escolhidos por comissões que os julgavam, baseando-se em diferentes critérios para o alistamento. Importa observar que somente pessoas que auferiam determinada renda mínima poderiam participar do processo de alistamento. Deste modo, somente era aceito quem interessasse à comissão. Posteriormente ocorria o procedimento eleitoral, mas somente poderia votar quem constasse das listas previamente elaboradas pela comissão, isto implica dizer que o sufrágio não era universal.²⁰⁷

Outro registo relativo à corrupção eleitoral era o chamado “sistema de degolas” no qual, arquitetado pelos governadores estes manipulavam as eleições para deputado federal a fim de garantir apoio ao presidente, no caso Campos Sales (presidente do Brasil de 1898 a 1902). Os deputados eleitos contra a vontade do governo eram simplesmente excluídos das listas ou “degolados” pelas comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral.²⁰⁸

Como dito anteriormente, mesmo com a instauração do regime republicano a democracia ainda não operava seus plenos efeitos, o que se dava em grande parte ao

²⁰⁶ VIANA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil (1920)*. Ed. do Senado Federal Vol. 27. apud PAIN, Antônio. *Interpretação do Brasil*. 2ª ed. rev. e ampl. ISBN 858717233. p. 19.

²⁰⁷ BIASON, Rita. *Breve História da Corrupção no Brasil*. [consultado em 10 dez 2020] Disponível na Internet: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>>. p. 1.

²⁰⁸ AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 22.



coronelismo, que impunha as práticas como o voto de cabresto, ou então ocorria a compra de votos. Tais práticas eram deveras eficazes na época por conta das dificuldades de se conseguir um emprego nas cidades, ocasionando a submissão dos empregados aos desmandos do patrão. Em análise a essas práticas BIASON explica que os “coronéis”, grandes latifundiários, exerciam total domínio sobre aqueles que dependiam para seus sustendo do trabalho em suas terras, impunham coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes. Outra forma comum de eleger algum candidato era pela compra de votos, afirma a autora: “A forma mais pitoresca relatada no período foi o voto pelo par de sapatos o dia da eleição o votante ganhava um pé do sapato e somente após a apuração das urnas o coronel entregava o outro pé. Caso o candidato não ganhasse o eleitor ficaria sem o produto completo.”²⁰⁹

Nessa época, vale ressaltar, o sufrágio não era livre nem secreto, dessa forma era possível confirmar em quem cada um havia votado, mantendo intrinsecamente relacionados os interesses individuais daqueles que detêm o poder com a coisa pública. O período entre 1930 e 1945 ficou conhecido como “Era Vargas”, período de 15 anos em que Getúlio Vargas comandou o país, centralizando o poder de forma ditatorial. Os historiadores dividem a Era Vargas em três fases: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945). Esse período também ficou marcado por uma séria de denúncias que ligavam a malversação de recursos públicos e práticas ilegais cometidas pelo grupo de Getúlio Vargas, tendo tomado maiores proporções após a década de 1950, sendo o próprio presidente alvo de ataques pelos adversários da União Democrática Nacional (UDN), estes auxiliares foram acusados de tomarem proveito das verbas públicas, enriquecendo custeados pelo tesouro nacional.²¹⁰ Uma das principais acusações que eclodiu a época foi o caso do jornal “Última Hora” sendo atribuídos aos membros do grupo de Vargas indícios de financiamento por parte do Banco do Brasil, para criação do jornal o qual teria o intuito de fazer circular propagandas de apoio, ao passo que, no contexto histórico, a grande imprensa demonstrava hostilidade ao governo.²¹¹

²⁰⁹ BIASON, Rita. *Ob. cit.*, p. 1.

²¹⁰ AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob.cit.*, p. 22.

²¹¹ AVRITZER, Leonardo (ORG) [et all]. *Corrupção Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. ISBN 9788570417008. p. 243.



O escândalo do jornal Última Hora deu azo à abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para fins de investigar se este seria criado a partir de recursos públicos. Outro detalhe referente a esse caso era a nacionalidade do proprietário do jornal, Samuel Wainer, judeu da Bessarábia, o que de acordo com a Constituição da época era proibido, um estrangeiro não poderia ser proprietário de uma empresa jornalística. O “Última Hora” também era acusado de difundir ideologia comunista, sendo um dos maiores símbolos da corrupção praticada no governo trabalhista de Vargas, “ao jornal também eram imputadas a responsabilidade por desequilibrar leis de mercado com concorrência desleal, e adoção de uma linha editorial de tendências coletivistas, que ameaçava a tradição dos valores cultivados no país”.²¹² Na época existiu uma expressão popular que indicava que o governo estava submerso num “mar de lama”, afogado pela corrupção. O maior alvo das críticas da oposição ao governo de Getúlio era a máquina sindical corporativista criada por ele, considerada pelos liberais como “*um antro de favorecimentos ilícitos*”.²¹³ Vargas cometeu suicídio em agosto de 1954, e alguns historiadores afirmam, que esta onda de acusações e pressões por parte da oposição contribuíra para tal fim.

Em 1955 fora eleito Juscelino Kubitschek, político pertencente ao campo getulista, o que foi visto pela oposição conservadora como uma continuidade do varguismo, inclusive no que diz respeito à corrupção na gestão. Houve à época acusações de corrupção tanto referente ao partido quanto ao próprio presidente. Em outubro de 1960 assume a presidência Jânio Quadros, após uma campanha eleitoral sob a marchinha “Varre-varre vassourinha”, fazendo uma clara menção de repúdio à corrupção, adotando a vassoura como símbolo de limpeza da máquina pública. Apesar do êxito da campanha seu governo teve curta duração, pois foi eleito em outubro de 1960, renunciando em agosto do ano seguinte, com a renúncia assume seu vice João Goulart, o que representou um retorno do varguismo ao poder e a continuidade do problema da corrupção, sendo que João Goulart foi igualmente apontado de ter tolerado práticas de corrupção e de favorecer o comunismo, o que foi utilizado como argumento para o golpe militar de 64.²¹⁴ Em janeiro de 1964, eclodiu o maior escândalo político do governo Goulart, que contribuiu

²¹²AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 23.

²¹³AVRITZER, Leonardo (ORG) [et all]. *Corrupção Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. ISBN 9788570417008. p. 244.

²¹⁴AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 23.



para agravar a crise política na época. Tratava-se de acusações graves envolvendo a diretoria da Petrobrás, que gerou grande repercussão na imprensa e obrigou o Congresso Nacional a instalar uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar. Havia indícios da existência de desvio de recursos da empresa pública, para dois fins: o primeiro: para financiar atividades de grupos de esquerda, consistentes na organização de eventos e publicações diversas; o segundo: pagamento de propinas e reembolso destas verbas por parte de alguns diretores da estatal. Tal fato inflamou os ânimos da oposição anticomunista dando azo ao golpe militar de 64.²¹⁵

Há, entretanto, uma segunda linha historiográfica que aponta que os atos de corrupção do governo “Jango” teriam sido motivos secundários para a concretização da tomada do poder pelos militares. Deste modo, pertencentes à união formada para a deposição estariam diversos políticos que visavam aproveitar tal oportunidade como atalho para chegar ao poder, alguns com pretensões de se candidatar à presidência, na expectativa de que os militares se livrariam de “Jango” e manteriam o calendário eleitoral, era ademais uma luta contra a chamada “ameaça comunista”.

Como aponta Aires e Melo:

“Não há consenso entre os historiadores quanto à veracidade da ameaça supracitada antes de 1964, pois alguns afirmam ser exagero, e outros dizem terem ocorrido crimes de traição por parte de Jango, enquanto aproximava relações do Brasil com países comunistas, sendo esta a tão falada “imminente revolução do proletariado” que justificaria a tomada do poder pelo Exército. Não entraremos no mérito dessas teorias, no entanto, podemos ver um claro interesse privado permeando a feição de ambos os movimentos. É bem verdade que se tratou de um período de contradições: a fim de impedir uma ditadura e salvar a democracia, implantou-se outra ditadura igualmente truculenta e perniciosa aos direitos humanos.”²¹⁶

Conforme pode-se perceber, de qualquer das perspectivas que se analise tais fatos históricos, observa-se que foram delineados de modo a favorecer o interesse de determinados grupos, com base em interesses pessoais de determinados políticos, o que se traduz em vertentes de corrupção, assim, a democratização do país de fato e o interesse público se mostravam secundários. Ao analisar a história política republicana do Brasil é perceptível a permanência de velhos hábitos e dos mesmos discursos, entretanto com novos sujeitos. No golpe civil-militar de 1964 vieram as promessas de extinguir a corrupção do sistema. Porém, as ações contra a corrupção na verdade se revelaram somente como uma

²¹⁵ *Ibidem*, p. 24.

²¹⁶ AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 27.



desculpa utilizada pelos militares para que pudessem justificar “o enrijecimento do sistema e para a prática de barbáries mais diversas que se seguiram”.²¹⁷

O período ditatorial foi marcado também pelo crescimento das dimensões do Estado e de casos de corrupção ligados a empresas estatais e obras públicas. A bandeira anticorrupção defendida pelos militares mostrou-se contraditória na prática, as grandes construções que caracterizaram a política económico-social do regime militar demonstram grandes desvios e superfaturamentos.

Como aponta Alessandra Moraes Teixeira:

“O Estado nesse período aumentou em muito suas dimensões, através da criação de empresas estatais e a realização de obras faraônicas que fizeram com que o funcionalismo público crescesse em número, passando a ser comum a prática do “**bakshish**” (**modo de agir que consiste em criar dificuldades para vender facilidades**), levando a Administração Pública a um descrédito cada vez maior.” (sublinhado nosso).²¹⁸

Em 1975 foi jogada uma última pá de terra na cova das promessas dos militares em acabar com a corrupção. Afirma Aires e Melo que:

“O adido militar brasileiro em Paris, através do relatório conhecido como ‘Relatório Saraiva’ indicou a existência de esquemas de pagamento de propinas entre bancos franceses e autoridades militares brasileiras de elevada patente. O Secretariado Nacional de Informação (SNI) arquivou o caso, proibindo a imprensa de fazer qualquer menção ao ocorrido, vindo à tona apenas no período de redemocratização.”²¹⁹

No final do regime de exceção o país encontrava-se com graves consequências, tais como altos índices de desemprego, uma grande dívida externa, e envolvimento de corrupção nos altos escalões do governo. Informações estas escamoteadas por muito tempo na historiografia contemporânea.

Na década de 80, o desgaste do governo militar e redemocratização eram iminentes. As Campanhas das Diretas-Já (1983-84), refletem a insatisfação social e política diante do cerceamento das liberdades individuais durante o regime ditatorial. Após transcorridos diversos presidentes e ditadores desde a Proclamação da República, e diversos escândalos de corrupção, o Brasil finalmente conseguiu, em sua história muito recente, formatar-se como um Estado Democrático de Direito, a partir da promulgação

²¹⁷ TEIXEIRA, Alessandra Moraes. Uma visão hermenêutica comprometida com a cidadania e os direitos humanos: o início de um debate. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. ISSN 1518-4862 [consultado em 16 jan 2021] Disponível na Internet: <<https://jus.com.br/artigos/32>>. p. 3.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. *Ob. cit.*, p. 29.



da Constituição Federal de 1988, a qual, denotou uma mudança política, haja vista ter o texto constitucional consagrado todas as cinco dimensões ou gerações de direitos fundamentais.

Nas palavras de Rezende:

“Dentre variados aspetos, enumera não exaustivamente direitos e garantias fundamentais, divide harmoniosamente os Poderes, estrutura o Estado, estabelece programas e metas a serem alcançadas, enaltece a importância de princípios explícitos e implícitos etc. Dentre seus postulados, trata normativamente, seja através de princípios, seja por regras, acerca da probidade administrativa e respetivas sanções para os atos que a macule.”²²⁰

Com o restabelecimento da ordem constitucional esperava-se o amadurecimento das instituições públicas e a consequente redução, em concreto, das situações envolvendo atos de corrupção ou, ao menos, da efetividade de punição dos corruptos e corruptores, tais mudanças normativas, entretanto não foram suficientes para sanar velhos vícios inerentes à confusão do interesse público com o privado.

Até os dias atuais é possível visualizar resquícios dessa confusão entre público e privado, como exemplo podemos mencionar a Súmula 13 do STF²²¹, editada em 2008 que visa coibir a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau para cargos comissionados e funções de confiança no âmbito da administração pública.

Em 1990 fora eleito democraticamente como presidente da República Fernando Collor de Melo. Tal marco reflete a preocupação da Constituinte em assegurar o Estado Democrático de Direito com a efetivação da participação popular, entretanto em 1992 foram descobertas irregularidades relacionadas ao financiamento de campanha oriundas do setor privado com as ações políticas do então presidente Collor. Durante a investigação foram descobertas inúmeras situações no âmbito da administração pública, tais como o “desfalque na Previdência, desvio de numerário para o combate à seca, tráfico de influências em leilões de privatização, envolvimento de magistrados com desvio de

²²⁰ NETO, Osvaldo Rezende. *Ob. cit.* p. 25.

²²¹ “Súmula nº 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 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.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias STF*. [consultado em 10 jan 2021] Disponível na Internet: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>).



verbas de obras públicas faraônicas”²²² como aponta Teixeira. Além disso, fora instalado pelo Congresso Nacional, uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para fins de averiguar as denúncias de corrupção feitas contra o presidente. No fim dos trabalhos da CPI, ficou provado que Fernando Collor, com o apoio de seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, montou uma grande rede de corrupção que realizava o desvio de verbas públicas e o tráfico de influência política.

Acerca das investigações a respeito do Impeachment de Fernando Collor, BIASON ressalta:

“Durante as eleições para presidente em 1989 foi elaborado um esquema para captação de recursos à eleição de Fernando Collor. Posteriormente, foi revelado que os gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas em troca de decretos governamentais que os beneficiariam. Em abril de 1989, após aparecer seguidamente em três programas eleitorais, Collor já era um nome nacional. Depois que Collor começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de captação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como “Esquema PC”, sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no impeachment do presidente eleito. Segundo cálculos da Polícia Federal estima-se que este esquema movimentou de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, no período de 1989 (campanha presidencial) a 1992 (impeachment).”²²³

Sucederam-se após o governo Collor, os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio da Lula da Silva, ambos repletos de escândalos de corrupção, desfalque na Previdência, desvio de verbas destinadas para o combate à seca, tráfico de influências, leilões de privatização, “mensalão” e muitos outros.

Com relação ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, este iniciou-se com a denúncia de crime de responsabilidade. Segundo a denúncia, Dilma teria ordenado a edição de créditos suplementares sem a autorização do Senado, bem como realizado operação de crédito com instituição financeira controlada pela União. No dia 31 de agosto de 2016, o plenário do Senado aprovou por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o impeachment de Dilma Rousseff.

O principal caso de corrupção moderna teve início em meados de 2014, e repercutiu até o presente momento no cenário interno bem como o externo. Trata-se do caso da Petrobrás, que culminou com a instauração da Operação Lava Jato pela Polícia Federal. Grande parte dos políticos dos últimos anos se envolveram nessa máquina de

²²² TEIXEIRA, Alessandra Moraes. *Ob. cit.* p. 3.

²²³ BIASON, Rita. *Ob. cit.* p. 1.



corrupção, um emaranhado de representantes públicos, executivos, grandes construtoras e intermediários envolvidos no escândalo da Petrobrás. Tal episódio culminou com a condenação de diversos envolvidos. É possível perceber que no Brasil os atos de corrupção se propagaram ao longo das épocas e sofreram mutação, ao adaptar-se sempre que as leis e ordenamentos buscam apertar o cerco e diminuir sua incidência, o patrimonialismo e a corrupção estão presentes na cultura política nacional, fato este que revela uma forte falha ético-moral nas instituições democráticas do país.

3.3 Impunidade: um estímulo à corrupção

Inicialmente, acerca do conceito de impunidade, classifica Cruz que a impunidade é o gozo da liberdade, ou de isenção de outros tipos de penalidades, por uma determinada pessoa, apesar de haver cometido alguma ação passível de pena. É a não aplicação de pena, mas também o seu não cumprimento quando aplicada, seja por qual for o motivo.²²⁴ A impunidade dos delitos e das ações de corrupção, é um adicional histórico decisivo para a permanência e reprodução de novas práticas corruptas. A impunidade faz com que se banalizem os atos de corrupção no meio social e que permeie no imaginário popular o pensamento acerca do qual a punição de infratores se demonstra escarça e insuficiente.

Além do exposto, outra faceta da impunidade revela-se em um atributo do Estado patrimonial, sendo resultado lógico de sua dinâmica funcional, estando nitidamente caracterizada no Estado patrimonial brasileiro, visto que as relações pautadas em parentesco, amizade e retribuições pessoais estão presentes até mesmo em casos de decisões judiciais. Eventuais punições impostas não conseguem efetivar seus efeitos integrais, em vista da manipulação e do uso de recursos processuais sempre disponíveis aos mais favorecidos. A impunidade infelizmente não se restringe ao campo dos atos de corrupção, sendo percebida também em decisões judiciais referentes às demais matérias.

Acerca da ineficiência da atuação do sistema judicial brasileiro de combate à corrupção, Mattos escreve:

“Nesse contexto, as garantias processuais são tão superestimadas que se esquece que o processo não é um fim em si mesmo, mormente quando milhares de ações criminais são fulminadas à espera do segundo reexame de mérito no Superior Tribunal de

²²⁴ CRUZ, Levy. *Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Idéias para seu Estudo*. [consult. 25 jan 2021] Disponível na Internet: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/945/666>>. p. 1.



Justiça [...]. Em conclusão, no Brasil, contam-se como exceções processos contra crimes de corrupção e lavagem que alcançam bons resultados. Em regra, os processos duram décadas para ao final ser reconhecida alguma nulidade arcana ou prescrição pelo excesso de tempo transcorrido.²²⁵

Essa deficiência de efetividade afeta diretamente toda coletividade, na medida em que contribui para a reiteração das práticas que conseqüentemente prejudicam a prestação de serviços públicos de qualidade, acarretam o aumento de tributações para compensar os recursos desviados, prejudica a imagem do país no cenário internacional e perpetua uma descrença social perante as instituições.

Acerca da impunidade enquanto figura enraizada no histórico social-nacional da cultura brasileira, Zancanaro define:

“Na cultura luso-brasileira dificilmente o corrupto é chamado a prestar contas de seus atos. E quando isto ocorre, são muitos os álibis que lhe permitem fugir às sanções da lei. O próprio sistema patrimonial realimenta a impunidade, gerando uma extraordinária segurança em quem manipula o poder a seu favor. As intrincadas amarras de caráter afetivo e sentimental que impregnam o fenômeno conferem garantia de impunidade. Tal segurança garante as condições de uso e abuso do poder cedido em benefício próprio e no de parentes e amigos. A impunidade dos delitos tornou-se, portanto, uma superestrutura lógica do sistema patrimonial de dominação.”²²⁶

Nessa conjuntura de ineficiência, a impunidade fortalece as práticas corruptas, estimulando o ganho fácil, a esperteza e a reprodução criminosa. Diariamente, agentes políticos e servidores públicos utilizam-se do exercício funcional em benefícios pessoais. Assim, a corrupção transforma práticas ilícitas em condutas institucionalizadas; sonegação de impostos, abuso do poder econômico, fraude eleitoral, notas frias, caixadões, dentre outros delitos tornam-se comuns nos bastidores da máfia pública. Torna-se necessário, portanto, modelar uma nova estrutura de combate à corrupção, fortalecendo a atuação integrada e dos entes jurídicos e governamentais, com a aplicação de investimentos no aprimoramento profissional e em novas técnicas de investigação aos mecanismos anticorrupção, de modo a buscar dar operatividade ao princípio

²²⁵ MATTOS, Diogo Castor de. *A seletividade penal na utilização abusiva do habeas corpus nos crimes de colarinho branco*. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho: UENP, 2015. [consult. 20 jan 2020] Disponível na Internet: <<https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5710-diogo-castor-de-mattos/file>>. p. 18.

²²⁶ ZANCANARO, Antonio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994. ISBN: 1000182597151. p.25. *apud* BENDIX, Reinhard. *Max weber: um perfil intelectual*. 4ª ed. Buenos Aires. Amorrortu, 1960. p.145.



constitucional da moralidade administrativa e, conseqüentemente, aos direitos fundamentais.



4 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece em seu artigo 1º, parágrafo único, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”²²⁷. Esta disposição constitucional revela a raiz democrática a partir da qual foi formulada e promulgada a Constituição Federal de 1988. Isto implica dizer, conforme aduz Carneiro Júnior que os membros da Assembleia Nacional Constituinte, agindo em representação aos interesses do povo, titular do poder constituinte originário, elaboraram e promulgaram um documento com características fortes de combate à corrupção, ainda que não expressamente previstas, inclusive os princípios estruturantes do Estado brasileiro, dotados de um viés anticorrupção.²²⁸ Desta forma, demonstra ainda a existência de um verdadeiro contrato social pactuado entre o titular do poder constituinte originário - o povo - conforme conceito clássico de Sieyès, e os seus representantes democraticamente escolhidos²²⁹. Este viés democrático da Constituição é uma amostra de todo um aparato político-jurídico que fundamenta o conceito moderno de Estado de Direito.

4.1 Neoconstitucionalismo e a normatividade dos princípios

A escola positivista trazia como cerne que a fonte principal do direito era a lei, o que fez com que os princípios ficassem de lado enquanto fonte do direito, cabendo ao magistrado no exercício de sua função apenas a aplicação do texto posto, sem maiores possibilidades de interpretação ou de adaptação.

A ascensão dos princípios à posição que atualmente ocupam se deu graças aos jusfilósofos pós-positivistas, os quais abriram uma série de discussões acerca da função social e interpretação do Direito, ensejando numa reinserção dos valores e dos princípios como fontes do direito, de maneira a influenciar diretamente na interpretação.

Nas lições de Luís Roberto Barroso, a reaproximação entre a Ética e o Direito teve como consequência a valorização dos princípios, a incorporação explícita e implícita

²²⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²²⁸ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.* p. 15-16.

²²⁹ SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?*. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. ISBN 10 8573871695 ISBN-13 978-8573871692. p. 45



pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua natureza de norma jurídica.²³⁰

Entende-se que o ordenamento jurídico é formado por normas jurídicas enquanto gênero, tendo como espécies as regras e os princípios, os quais não guaram entre si hierarquia, havendo discussões doutrinárias acerca de suas definições e diferenciações.

Humberto Ávila afirma que um sistema jurídico não pode ser composto somente de regras ou de princípios, devendo haver uma ponderação entre as regras, as quais são formais e rígidas e os princípios que são flexíveis, cada um desempenhando uma função diferente e complementando-se.²³¹

Acerca da diferenciação entre regras e princípios imperioso se faz destacar os postulados de Ronald Dworkin, posteriormente desenvolvidos por Robert Alexy, ambos jusfilósofos pós-positivistas que contribuíram para a construção do atual conceito de princípio, partindo da análise das oposições entre princípios e regras por eles observadas.

Dworkin aponta dois modelos que distinguem e caracterizam as regras e os princípios como classes diferentes de normas. O primeiro modelo é o da aplicabilidade de tipo tudo-ou-nada (*all-or-nothing-fashion*) presente nas regras, o que significa que na aplicação prática, ou a norma é válida, se aplica ao caso e produz seus efeitos devidos, ou a norma é inválida, em caso de haver uma colisão entre regras, uma delas deve ser declarada como inválida, permitindo assim que a outra produza o seu efeito jurídico.²³²

O segundo modelo consiste na dimensão de peso (*dimension of weight*), que falta às regras, mas que possuem os princípios, dessa forma, se um princípio, em um caso concreto, tiver maior peso, prevalecerá, sem que com isso tenha que ser declarada a invalidade de outro. Para ele, esta dimensão de peso seria privativa dos princípios.²³³ Na ideia de Dworkin, "os princípios são standards juridicamente vinculantes radicados nas

²³⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004. ISBN 502042149, 9788502042148. p. 350.

²³¹ ALVARENGA, Guilherme Emmanuel Lanzillotti. ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. Revista da Faculdade de Direito, Uberlândia, MG, v.46, n.1, p.157-185, Jul./dez. 2018. ISSN 1982-4513. p. 157.

²³² GEDES, Néviton. *A importância de Dworkin para a teoria dos princípios*. [consult. 21 jan 2021] Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios#_ftn5>. p. 3.

²³³ *Ibidem*.



exigências de justiça"²³⁴. O autor também define que “Princípios são proposições que descrevem direitos; diretrizes (políticas) são proposições que descrevem objetivos”²³⁵.

Em interpretações a esses postulados Humberto Ávila afirma que os princípios: "não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios"²³⁶.

A questão da dimensão de peso (*dimension of weight*), significa que, em um conflito entre princípios, aquele que tiver maior peso relativo prevalecerá, contudo, sem que o outro perca sua validade.

Para Robert Alexy, "princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes"²³⁷. Dessa forma, eles seriam mandados de otimização, que podem ser cumpridos em diferentes graus a depender do caso concreto e da realidade normativa existente.

Apesar de os estudos de Robert Alexy terem sido realizados com base nos postulados de Dworkin as teorias dos dois autores não se confundem, como afirma Virgílio Afonso da Silva:

“Não só as teses de ambos os autores não são idênticas – a própria ideia de otimização não está presente nas obras de Dworkin – como também a possibilidade de única resposta correta é rejeitada expressamente pela teoria dos princípios na forma defendida por Alexy. O que o conceito de mandado de otimização impõe é o que se pode chamar de ideia regulativa, ou seja, uma ideia que sirva para guiar a argumentação em um determinado sentido. Várias podem ser as respostas que satisfaçam as exigências de otimização. Quanto maior o número de variáveis – e de direitos - envolvidos em um caso concreto, maior tenderá a quantidade de respostas que significam o critério de otimização.”²³⁸

Revedo criticamente os conceitos de Dworkin e Alexy, Humberto Ávila expõe o seu próprio conceito de princípio, segundo o autor:

“Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.”²³⁹

²³⁴ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Imprensa, 2002. ISBN: 8533615132. p. 141.

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, ISBN: 8574206202. p. 28.

²³⁷ ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, ISBN 8424909392. p.86

²³⁸ SILVA, Luis Virgilio Afonso da. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. [S.l: s.n.], 2011. ISBN: 8574206962. p. 121.

²³⁹ ÁVILA, Humberto. *Ob. cit.* p. 70.



A partir do século XXI houve o desenvolvimento de uma nova perspetiva com relação ao constitucionalismo, denominada de neoconstitucionalismo, constitucionalismo pós-moderno ou ainda pós positivismo, o qual visa, dentro de uma nova realidade não apenas atrelar o constitucionalismo à ideia de limitação do poder político, mas buscar, acima de tudo uma eficácia, deixando de ser um texto meramente retórico e passando a ser mais efetivo, sobretudo com relação à concretização dos direitos fundamentais.²⁴⁰

Afirma-se que a expressão neoconstitucionalismo foi consagrada por Écio Duarte, em meados da década de 90, fazendo referências a pesquisas realizadas na Itália e Espanha, bem como em países da América Latina inclusive no Brasil, a respeito das mudanças ocorridas no modelo do Estado e na teoria do direito constitucional.²⁴¹

Com o neoconstitucionalismo a Constituição passa a ser o centro do sistema, com maior imperatividade e uma abordagem axiológica com a incorporação de valores ao texto sobretudo os que dizem respeito à dignidade da pessoa humana a garantia de direitos fundamentais e de condições dignas mínimas.

Nesta esteira, é relevante observar as palavras de Walber de Moura Agra:

“O neoconstitucionalismo tem como uma de suas marcas a concretização das proteções materiais prometidas pela sociedade, servindo como ferramenta para a implantação de um Estado Democrático. Ele pode ser considerado como um movimento caudatário do pós-modernismo. Dentre suas principais características podem ser mencionadas: a) a positivação e concretização de um catálogo de direitos fundamentais; b) onipresença dos princípios e das regras; c) inovação hermenêutica; d) densificação da força normativa do Estado; e) desenvolvimento de justiça distributiva.”²⁴²

O constitucionalismo de direitos surge com o escopo de reincorporar ao direito os valores éticos de justiça como direitos humanos, igualdade e dignidade da pessoa humana, positivando na Constituição preceitos, explícitos ou implícitos, por meio de princípios axiológicos, cuja preocupação primordial é a efetivação de direitos fundamentais.

Nesse sentido, Ferraz Júnior assevera que à luz do neoconstitucionalismo o direito passou a ser analisado não apenas como ordem coativa proveniente da autoridade estatal,

²⁴⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 18. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN 978-85.02-21454-5, p. 71.

²⁴¹ DUARTE, Écio Otto Ramos. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. São Paulo: Landy, 2006. Imprensa: Florianópolis, Conceito, 2012. ISBN: 9788578743000, p. 56.

²⁴² AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 4. Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2008. ISBN: 9788530927110, p. 31.



mas sim como uma busca de legitimação social, através da constitucionalização dos princípios e dos direitos fundamentais, até a positivação do direito natural.²⁴³

Para Roberto Barroso, o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil, está dividido em três marcos fundamentais: (i) como marco histórico, o constitucionalismo do pós-guerra, em especial na Alemanha e Itália, e que surge no Brasil em 1988, com a Constituição cidadã; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, que “busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas”²⁴⁴; (iii) como marco teórico, o reconhecimento da força normativa da constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional.²⁴⁵

Por sua vez, Susanna Pozzolo, apresenta como características do neoconstitucionalismo: a) adoção de modelo prescritivo de constituição como norma; b) o direito é composto também de princípios; c) adoção da técnica interpretativa da ponderação ou balanceamento; d) a consignação de tarefas de integração à jurisprudência e de tarefas pragmáticas à Teoria do Direito.²⁴⁶

Como visto, a teoria neoconstitucionalista sustenta que o neoconstitucionalismo se caracterizaria pela passagem da espécie normativa regra à espécie normativa princípio. A ênfase nos princípios pode ser percebida em uma série de autores, que alertam acerca da superação da regra pelo princípio.

Como consequência desta nova visão a respeito das normas jurídicas, os autores neoconstitucionalistas propõem uma nova técnica de solução de conflitos, uma nova dogmática de interpretação constitucional; a ponderação de princípios, com influência da teoria dos princípios e da técnica da ponderação de Robert Alexy.

A normatividade dada aos princípios jurídicos representou, nas palavras de Paulo Bonavides, o “traço que é qualitativamente o passo mais largo dado pela doutrina contemporânea para a caracterização dos princípios”²⁴⁷. Pode-se perceber, portanto que

²⁴³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Ob. cit.* p. 171.

²⁴⁴ BARROSO, Luis Roberto. *Ob. cit.* p. 3-6.

²⁴⁵ *Ibidem.*

²⁴⁶ DUARTE, Écio Oto Ramos, POZZOLO, Suzanna. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico*. São Paulo: Landy, 2006, ISBN: 8576290766, 9788576290766. p.79

²⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, ISBN: 8574203270. p. 230.



há uma intrínseca relação entre princípios jurídicos e normatividade no neoconstitucionalismo. A inserção dos princípios nos textos constitucionais se deu a partir da segunda metade do século XX, no pós-guerra, quando ocorreu uma revolução no constitucionalismo com a transformação de princípios gerais em princípios constitucionais, dando início à chamada Nova Hermenêutica Constitucional.

Outro fenômeno correlato ao neoconstitucionalismo é o chamado neoprocessualismo, o qual se caracteriza por uma busca da efetivação dos direitos e garantias fundamentais dentro do processo, a título de exemplo o Novo Código de Processo Civil de 2015 buscou em seu texto estabelecer essa conexão direta com as normas constitucionais. Decerto que anteriormente já se calcava as normas processuais em uma relação com o direito constitucional, visto que a Constituição é a norma maior do Estado e, portanto, deve ser respeitada, o que houve foi a incidência de uma influência mais predominante entre esses ramos do direito.

Segundo Meira o Neoprocessualismo pode ser conceituado como:

“Influência que o constitucionalismo contemporâneo – calcado na força normativa da Constituição e na ascensão de valores fundamentais que passam a ocupar o centro de todo o sistema normativo – exerceu e exerce sobre o processo civil. Trata-se de verdadeira constitucionalização da ciência processual, cuja instrumentalidade passa a ser interpretada à luz da axiologia constitucional.”²⁴⁸

Fredie Didier em análise a esse fenômeno, afirma que o prefixo “neo” decorre do surgimento de novas premissas teóricas, que remetem ao Neoconstitucionalismo, que constitui-se útil para a revisão de aspetos do processo, aponta o autor que o neoprocessualismo possui as seguintes características básicas:

“(a) a forte influência do direito constitucional sobre o processo; (b) a efetividade dos princípios constitucionais processuais independentemente de previsão legal expressa; (c) a democratização do processo; (d) a visão publicista da relação processual; (e) a visão do processo como meio de efetivação dos direitos fundamentais; (f) a ascensão dos princípios da colaboração e da cooperação das partes e do juízo; e (g) o incremento dos poderes instrutórios do juiz na busca pela verdade real (que afirma os direitos fundamentais).”²⁴⁹

²⁴⁸ MEIRA, Marcos. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo no novo CPC. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4278, 19 mar. 2015. ISSN 1518-4862. [consult. 13 jan 2021] Disponível na Internet: < <https://jus.com.br/artigos/36710/o-neoconstitucionalismo-e-sua-influencia-sobre-a-ciencia-processual-algumas-reflexoes-sobre-o-neoprocessualismo-e-o-projeto-do-novo-codigo-de-processo-civil> >. p. 1.

²⁴⁹ DIDIER JR., Fredie, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. 17. ed., rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015. ISBN: 9788544206607. p.45



O novo Código de Processo Civil, adequando-se a atual fase, traz em seu primeiro capítulo do livro I, normas que se aproximam às atuais tendências da constitucionalização do direito, a Constituição, portanto, é o ponto de partida para a interpretação e a argumentação jurídica, assumindo um caráter fundamental na construção do neoprocessualismo.

4.2 Natureza dos princípios fundamentais e dos princípios constitucionais

Originada do latim *principiu*, o significado da palavra princípio se resume, conforme Lenza, em começo ou origem, base, ou mesmo ponto de partida de algo. Numa aceção jurídica pode ser traduzida como Lei, doutrina ou aceção fundamental em que outras são baseadas. O “princípio” caracteriza-se como uma verdade universalmente aceita, que representa valores caros à essência do próprio homem.²⁵⁰

Segundo Canotilho, os princípios constitucionais se dividem basicamente em duas categorias: 1) os princípios político-constitucionais (que demonstram as opções políticas fundamentais que dão forma à Constituição – artigos 1º a 4º, da CRFB/1988) e 2) os princípios jurídico-constitucionais (princípios que informam a ordem jurídica nacional).²⁵¹ O autor ademais, construiu a classificação dos princípios constitucionais segundo sua ordem crescente de abstratividade, sendo eles “princípios estruturantes”, “princípios constitucionais gerais” (aqueles que densificam os princípios estruturantes e dão maior aplicabilidade a eles) e “princípios constitucionais especiais”²⁵². A Constituição Brasileira de 1988 sofreu forte influência da Constituição portuguesa de 1976, o que denota uma proximidade da realidade dos dois países.

Os princípios fundamentais, por sua vez, são aqueles que indicam os valores que norteiam o Estado Democrático de Direito, conforme preleciona Bulos:

“são diretrizes imprescindíveis à configuração do Estado, determinando-lhe o modo e a forma de ser. Refletem os valores abrigados pelo ordenamento jurídico, espelhando a ideologia do constituinte, os postulados básicos e os fins da sociedade. [...] São qualificados de ‘fundamentais’, porquanto constituem o alicerce, a base, o suporte, a pedra de toque do suntuoso edifício constitucional.”²⁵³

²⁵⁰ LENZA, Pedro. *Ob. cit.* p. 71.

²⁵¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Ob. cit.* p. 1174.

²⁵² *Ibidem*, p.

²⁵³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN: 9788502219007. p. 506.

Ainda em relação aos princípios jurídicos fundamentais insta verificar a conceituação proposta por Canotilho:

“Consideram-se **princípios jurídicos fundamentais** os princípios historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma receção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo.” (grifo do autor).²⁵⁴

Os princípios fundamentais constituem a base do ordenamento jurídico pátrio. Constituindo-se, desta forma, fundamentos de validade e parâmetro para controle de constitucionalidade a respeito das demais normas do sistema. Eles podem estar previstos explicita ou implicitamente no corpo do texto constitucional.

Os direitos fundamentais, expressos na figura dos princípios constitucionais - explícitos ou implícitos – decorrem da trajetória sociocultural e política de uma determinada nação, isto implica dizer que os princípios constitucionais são construções históricas oriundas de direitos naturais universalmente aceites que se tornaram parte da consciência jurídica de um povo, representados por uma Constituinte, por intermédio de um processo chamado “positivação”.

O momento exato desta positivação é a Constituição. A “positivação” de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação, é necessário, conforme denota Canotilho atribuir-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* reconhecendo-os como normas constitucionais²⁵⁵. Todavia, aponta o autor que tal positivação constitucional não significa que os direitos fundamentais deixem de ser elementos legitimativo-fundamentantes da própria ordem jurídico-constitucional positiva, nem que a simples positivação seja suficiente para tornar-lhes realidade factível²⁵⁶.

Importa trazer à baila uma classificação dos princípios constitucionais conforme o grau de generalidade e abstração proposta por Canotilho, a saber, princípios estruturantes, princípios constitucionais gerais e princípios constitucionais especiais.²⁵⁷ Aduz o referido autor que existem *à priori* princípios chamados estruturantes, os quais indicam as ideias

²⁵⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Ob. cit.* p. 1165.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 377.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 378.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 1173.



diretivas básicas de toda a ordem constitucional. Afirma, pois, que, no contexto da Constituição Portuguesa, os princípios estruturantes são o princípio do Estado de direito, o princípio democrático e o princípio republicano.²⁵⁸

A este respeito podemos considerar que o Estado Democrático de Direito brasileiro se fundamente em dois princípios estruturantes, quais sejam, o Princípio Democrático e o Princípio do Estado de Direito, que constituem juntamente o Estado Democrático de Direito. Canotilho prossegue esclarecendo que os princípios estruturantes se concretizam por meio de outros princípios ou subprincípios, estes, por sua vez aprofundam e delimitam os princípios estruturantes, no âmbito do seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles o sistema interno dos princípios gerais fundamentais, podemos citar como exemplo o subprincípio da soberania popular.²⁵⁹ Por fim, aduz ainda o doutrinador que estes princípios gerais fundamentais podem, se concretizar de forma mais específica através de outros princípios constitucionais especiais, e exemplifica, o princípio da legalidade da administração é concretizado pelo princípio da preeminência ou prevalência da lei e pelo princípio da reserva de lei. O autor prossegue esclarecendo que isto ocorre do mesmo modo com o princípio democrático e com o princípio republicano, à luz do direito constitucional português, ocorrendo, *mutatis mutandis*, também no direito constitucional brasileiro.²⁶⁰ Aponta Canotilho como “princípios constitucionais densificadores” o princípio da soberania popular, o princípio do sufrágio universal, o princípio da separação dos poderes, os quais por sua vez são passíveis de desdobramentos ainda mais pormenorizado: o princípio democrático do sufrágio é concretizado pelos princípios da liberdade de propaganda, igualdade de oportunidades e imparcialidade nas campanhas eleitorais; o princípio da soberania da vontade popular densificar-se através do princípio da renovação dos titulares de cargos políticos.²⁶¹

Conforme destaca Bulos, para que se possa preservar a hígidez do Estado de Direito é preciso ter em mente a necessidade de atenção e respeito aos princípios fundamentais previstos na Constituição de 1988, a saber, o princípio republicano (art. 1º, *caput*), o princípio federativo (art. 1º, *caput*), o princípio da soberania (art. 1º, I), o princípio da

²⁵⁸ *Ibidem*

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 1174.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ *Ibidem*.



cidadania (art. 1º, II), o princípio dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV) e o princípio representativo (art. 1º, parágrafo único). Pode-se destacar ademais os princípios da dignidade da pessoa humana, da separação dos poderes, do pluralismo político, e o da indissolubilidade do pacto federativo.²⁶²

É notória a preocupação da Constituição em manter uma sistemática livre de máculas, para tanto conforme aponta Carneiro Júnior há toda uma principiologia liderada pelo Princípio Republicano, em torno do qual orbita os demais princípios estruturantes como o da Tripartição das Funções de Poder, afora outros.²⁶³ Destarte, nesta esteira, prossegue afirmando o autor que há na Constituição uma série de disposições que se delineiam por intermédio de princípios (expressos e implícitos) e regras, que estabelecem um sistema jurídico-constitucional dotado de um verdadeiro propósito anticorrupção. Delineando princípios norteadores da atuação dos agentes públicos nos atos estatais de condução de governo, na celebração de contratos e realização de atos administrativos.²⁶⁴

Tais princípios expressos no texto constitucional não impedem que seja realizada uma extração hermenêutica do conteúdo axiológico pela qual se pode perceber que está presente no texto outro princípio constitucional fundamental estruturante, de forma implícita, como é o caso do *Princípio Anticorrupção*, o qual será abordado de forma objetiva no presente capítulo.

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. De uma leitura singela do texto constitucional, depreende-se um firme propósito contra a corrupção, neste particular, indicando claramente que a arquitetura de governo engendrada, bem como os critérios que deverão nortear a sadia conduta do Administrador Público, não comungam com nenhuma forma de corrupção.

Nas palavras de Carneiro Júnior: “A Constituição, é o fundamento de validade de um sistema repressivo a buscar a responsabilização e punição dessas condutas que depõem contra a República”.²⁶⁵ Diante disso, se traz a lume o poder-dever do agente público de cumprir as prerrogativas constitucionais a ele atribuídas, de forma a agir de

²⁶² BULOS, Uadi Lammêgo. *Ob cit.* p. 81.

²⁶³ CARNEIRO JUNIOR, Amilcar Araújo. *Ob. cit.* p. 33.

²⁶⁴ *Ibidem.*

²⁶⁵ *Ibidem.*



maneira proba e íntegra no exercício de suas atribuições. Logo, deve agir buscando a satisfação do interesse da coletividade e não de seu próprio bem-estar ou busca de vantagens para terceiros estranhos à função pública.

Para tanto, deverão ser extirpados do seio da Administração Pública atos relacionados a práticas de desvio ou abuso de poder, atividades que ensejam o enriquecimento ilícito, dentre outros atos de improbidade administrativa tipificados em lei, nomeadamente na Lei nº 8.429/92 – que trata da Improbidade Administrativa.

4.3 A autonomia dogmática do Princípio Anticorrupção

O marco teórico refere-se a uma perspectiva teórico-conceitual do objeto de pesquisa, no presente caso, do princípio anticorrupção. Em que pese tratar-se de tema novo e relativamente inexplorado, podemos apontar os juristas Zephyr Teachout e Jónatas Eduardo Mendes Machado como os principais nomes a abordarem o tema, na medida em que estes defendem que, por conta do contexto atual da sociedade e em face da gravidade da contaminação sistêmica da corrupção em todos os setores, há uma necessidade da verificação e consagração de um princípio constitucional anticorrupção estruturante e independente dos demais princípios constitucionais, ficando ao lado de princípios como o da moralidade e da legalidade, com a mesma hierarquia.

Os referidos autores defendem que o Princípio Anticorrupção tem de ser percebido como inerente à história do Constitucionalismo, de modo a ser reconhecido como princípio estruturante, ou seja, deve estar na base do Constitucionalismo Internacional, devendo também ser usado como instrumento de luta contra a corrupção, em âmbito nacional e internacional.

Teachout explorou o tema em sua obra *Corruption in America* (2014), na qual faz uma análise do referido princípio na história do constitucionalismo dos Estados Unidos, desde a época dos fundadores até os dias atuais, embora explore o princípio à luz da história do constitucionalismo norte americano, é perceptível que suas bases servem para toda forma republicana de governo, inclusive a adotada pelo Brasil. Em que pese o presente estudo ter dedicado anteriormente um capítulo inteiro à conceituação da corrupção, interessante trazer nesse momento a definição a partir dos autores acima referidos. Zephyr Teachout define a corrupção como sendo o apodrecimento dos ideais



positivos da virtude cívica e integridade pública²⁶⁸. Deste modo, para a autora o conceito vai além de um sentido meramente pessoal e de aplicação individual de pena, tratando-se de um conceito integrativo de direito público.

Nos ensinamento de Jónatas Machado a corrupção é “sistémica e endémica”, sendo insuficiente a mera perspectiva de prevenção criminal, pois se encontra “enraizada no sistema político, jurídico e económico”, explorando as vulnerabilidades de setores específicos do sistema, influenciado pelo contexto cultural e social, o que acarreta a “degeneração da representação política, a erosão da legalidade democrática, a desigualdade política, social e económica”, com “desvio de dinheiros públicos”, com a “desmoralização do povo e a falta de confiança”, violando assim o “direito humano de viver numa ordem de justiça e paz”.²⁶⁹

Observa-se, assim que os conceitos dos dois autores convergem e apontam para a necessidade de um tratamento positivado e eficiente no combate a corrupção visto tratar-se de um problema que permeia todo o tecido da administração pública e que muitas vezes impede ou dificulta a concretização de direitos fundamentais, caros ao Estado Democrático de Direito Constitucional.

Teachout aponta em seu estudo que o princípio anticorrupção, assim como o princípio da separação dos poderes, é um dos compromissos fundamentais da estrutura política consagrados na Constituição Americana, apesar de não haver qualquer menção expressa em seu texto, estaria deveras incorporado de forma implícita em dezenas de cláusulas e seria um importante recurso hermenêutico da interpretação constitucional²⁷⁰. Pode-se compreender inclusive que há uma raiz axiológica comum entre o princípio anticorrupção e o princípio da separação dos poderes, ao passo que os dois se apresentam como meios de contenção do abuso do exercício do poder.

Jónatas Machado, sob a ótica da Constituição da República Portuguesa de 1976, define como princípios constitucionais estruturantes: I) princípio do respeito pelos direitos humanos; II) o princípio republicano (*res publica*); III) o princípio democrático; IV) o princípio do Estado de direito; V) o princípio do Estado social; VI) o princípio do

²⁶⁸ TEACHOUT, Zerphyr. *The anti-corruption principle*. *Cornell Law Review*. Cornell L. Ver. 341. January, 2009. Tradução livre. [consult. 25 de out de 2019]. Disponível na Internet: <<http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol94/iss2/8>>. p. 17.

²⁶⁹ MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Ob. cit.* p. 129-132

²⁷⁰ TEACHOUT, Zerphyr. *Ob. cit.* p. 398.



Estado ambiental; VII) o princípio da tutela jurisdicional efetiva; VIII) o princípio da Separação de poderes; e IX) o princípio anticorrupção. Aponta assim o princípio Anticorrupção como constitucionalmente estruturante, inerente à história do constitucionalismo e ao Estado Constitucional.²⁷¹

Explica o autor que o princípio anticorrupção é inerente à história do constitucionalismo, uma vez que se faz presente nas discussões de autores de relevo ao longo dos séculos, a título de exemplo, Machiavelli, Montesquieu, Locke, com a ideia de corrupção em oposição à virtude cívica e integridade política.²⁷² Do mesmo modo, aponta que o princípio anticorrupção é inerente ao Estado Constitucional ao passo que é associado aos direitos humanos, à ideia de república, de democracia, de Estado de direito e de separação de poderes, sendo a corrupção uma das principais ameaças aos direitos fundamentais, à democracia e ao Estado de direito.²⁷³

Como abordado no capítulo anterior, o princípio republicano é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, a respeito desde princípio assevera Canotilho que vincula a função pública e os cargos públicos à persecução do bem comum e do interesse público, os quais não devem se confundir com os negócios privados dos agentes públicos²⁷⁴. O indivíduo enquanto ocupante da posição de cidadão participa de várias funções públicas ativas, podendo denunciar os atos de corrupção, exercer fiscalização com fins de assegurar que os recursos públicos atendam seus fins legítimos e sendo responsáveis também por zelar pela integridade do seu governo.

Observa-se, portanto, que o princípio republicano está intimamente relacionado à relação harmônica entre os interesses público e privado. A quebra da harmonia nessa conexão pode conduzir o Estado para o autoritarismo, ou para a corrupção, sendo ambos altamente lesivos ao Estado Democrático de Direito. Acerca de sua “autonomia dogmática”, defende Machado ser o princípio anticorrupção autónomo e independente, não podendo ser diluído nos demais princípios, uma vez que possui peso próprio e equivalente quando em comparação com outros princípios.²⁷⁵

²⁷¹ MACHADO, Jónatas. E. M. *Ob.cit.*, p. 82.

²⁷² *Ibidem*, p. 83.

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Ob. cit.* p. 221.

²⁷⁵ MACHADO, Jónatas E. M. *Ob.cit.*



Como dito, o princípio anticorrupção possui caráter de norma constitucional fundamental fazendo parte da estrutura do constitucionalismo pátrio, inclusive porque seu valor axiológico permeia as normas fundamentais, como se observa, por exemplo, no artigo 37²⁷⁶ e no artigo 85, V²⁷⁷ da Constituição Federal de 1988, sendo fundamento para os princípios da probidade, da moralidade, da impessoalidade, da legalidade e outros, como também ao próprio princípio da separação de poderes e à própria ideia de Estado Democrático de Direito.

O princípio anticorrupção orienta implicitamente o sentido político-normativo da Constituição. Isto porque, como visto acima, há todo um aparato constitucional direcionado à efetiva proteção do sistema constitucional e de todo o ordenamento jurídico perante atos de corrupção que maculam a eficiência e a eficácia na aplicação de princípios e regras, em outras palavras, dificultam a concreta aplicação de diversos princípios constitucionais e regras estipuladas em normas infraconstitucionais.

Insta ressaltar, conforme afirma Jónatas Machado, que a corrupção é “inerente à história do constitucionalismo” bem como é “inerente ao Estado Constitucional”, uma vez que ocorre devido ao desejo, a ganância do agente de se locupletar do dinheiro público, isto é, enriquecer ilicitamente ou obter qualquer outra espécie de vantagem indevida, por conta de cargo ou função pública.²⁷⁸

O princípio anticorrupção, por seu turno, segundo o autor está intrinsecamente associado à proteção de direitos fundamentais, tais como, os direitos humanos, a igualdade de todos perante a liberdade democrática, também se relacionando com os princípios republicano, democrático, da separação dos poderes e do Estado de direito, além de estar diretamente ligado à Constituição assim como às Convenções de Direitos Humanos e demais instituições políticas e jurídicas, que devem conjuntamente zelar pelo combate a corrupção.²⁷⁹ A pertinência deste princípio se torna ainda mais clara quando se passa à análise da atuação da corrupção em face do exercício da democracia. Isto

²⁷⁶ “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 (...).” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁷⁷ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) V - a probidade na administração.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁷⁸ MACHADO, Jónatas E. M. *Ob.cit.*, p. 152.

²⁷⁹ *Ibidem*.



porque o processo eleitoral é um momento fundamental do exercício da democracia e se torna crítico por possuir grande peso lesivo quando eivado de atos de corrupção podendo estar presente desde o momento da escolha do candidato nas convenções partidárias, mormente, na busca de apoio de grupos económicos, políticos e sociais, prometendo benesses em troca, não somente de apoio, mas de financiamento de campanha eleitoral.

Em vista desse cenário, no qual os ocupantes dos cargos públicos se utilizam de mecanismo de corrupção para conseguir alcançar seus cargos, o comportamento corrupto se apresenta desde as alianças que são formadas para planejar o atingimento de tais cargos, conforme nos ensina Carneiro Júnior.²⁸⁰

Todavia, diante de toda uma construção histórico-cultural é possível afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui um forte viés democrático e foi formulada com um notável propósito de combater à corrupção, de modo a travar luta ferrenha contra qualquer prática de corrupção no exercício do direito à democracia, sendo a soberania exercida pelo povo, devendo este escolher livremente os seus representantes, revelando, assim, um explícito repúdio às práticas de corrupção quando do exercício do sufrágio. Resta claro a coerência desta afirmação nas palavras de Teachout, a qual ressalta que no campo do discurso relacionado com as eleições a compreensão normativa-constitucional eleitoral ressalta a preocupação anticorrupção do ordenamento jurídico pátrio.²⁸¹

Nesta esteira, Carneiro Júnior é categórico ao afirmar que

“A estrutura constitucional é a expressão de um propósito, atribuindo-se peso constitucional a princípios que não necessariamente são textuais, até porque o verdadeiro propósito da Constituição nem sempre restará identificado pela análise, apenas, de sua estrutura organizacional de poder e suas limitações.”²⁸²

Assim, em consonância com a fala dos dois autores acima citados podemos reafirmar que o princípio anticorrupção mesmo não estando expresso na Constituição

²⁸⁰ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *A república brasileira e o princípio constitucional anticorrupção*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdades de Direito e Economia da Universidade de Coimbra, 2015. p. 35.

²⁸¹ “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.” (TEACHOUT, Zerphyr. *The anti-corruption principle*. *Cornell Law Review*. Cornell L. Ver. 341. January, 2009. Tradução livre. [consult.25 de out de 2019]. Disponível na Internet: <<http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol94/iss2/8>>). p. 67.

²⁸² CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob.cit*, p. 36.



Federal, permeia e norteia todo o sistema e se manifesta através dos demais princípios quando refere-se à administração pública e ao processo eleitoral.

Ante toda a conjuntura democrática e a luta ferrenha contra a corrupção no sistema político, administrativo e inclusive no judicial, dentre outros inúmeros fatores que indicam consonância com os demais princípios constitucionais, não resta dúvidas de que no âmago da Constituição “um verdadeiro princípio anticorrupção pode ser verificado nas entrelinhas”.²⁸³

Pela mesma razão, pode-se perceber outro sentido favorável ao princípio anticorrupção no sistema constitucional pátrio, qual seja, a formalização do Ministério Público com características de órgão estatal, dotado de prerrogativas de Poder e efetivo aprimoramento de suas atribuições nas mais diversas áreas, v.g. criminal, eleitoral, dentre outras. Além deste, existem outros órgãos, previstos na Constituição que dispõem desta mesma atribuição, qual seja, a de combater ilegalidades e irregularidades ocasionadas por práticas de corrupção, no seio da administração pública, em todas as esferas das funções do poder.

A Constituição, portanto, é categórica na defesa do interesse público, ao orientar uma condução hígida da Administração Pública e da “*res publica*”, e na tentativa de extirpar do sistema qualquer conduta corrupta dos agentes públicos evidentemente contrária aos preceitos fundamentais nela estabelecidos, dentre eles, o princípio implícito anticorrupção. Este, por seu turno, ocupa um papel importantíssimo na conjuntura constitucional, funcionando como um verdadeiro princípio central, norteador de diversos outros princípios e regras estabelecidos na Constituição.

Nesse diapasão, Canotilho ao tratar sobre a Constituição Portuguesa explica que compõe-se de um sistema normativo aberto de regras e princípios, considerando-a como um sistema jurídico por ser um conjunto de normas, e um sistema aberto porque tem uma estrutura adaptável frente às novas situações e realidades da sociedade com o passar do tempo, nesse contexto aponta que as normas constitucionais necessitam estar abertas a novas discussões a respeito dos conceitos de verdade e justiça que são mutáveis.²⁸⁴

Pode-se atribuir, com as devidas adaptações, esta mesma classificação à Constituição da República Federativa do Brasil. Isto porque a nação, com o passar dos

²⁸³ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob.cit.*, p. 36

²⁸⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Ob cit.*, p. 1159.



anos, demonstra a necessidade de adaptação das normas e regras do ordenamento jurídico pátrio à conjuntura social atual. Dentro deste contexto, e tendo em vista que uma das principais finalidades do Direito Constitucional é a organização dos poderes político e administrativo de acordo com os ditames da moralidade e da legalidade, diante da realidade existente, é legítimo o anseio de querer como Princípio Estruturante Constitucional o Princípio Anticorrupção, devendo este ser autónomo e independente, não restando suficiente que se apresente diluído nos demais princípios, posto ter uma hierarquia equivalente.

Dito isto, calha neste momento passar à análise da importância de tornar o princípio anticorrupção constitucionalmente implícito, em princípio constitucional explícito, decerto constitucionalmente estruturante.

4.4 Princípios correlatos ao da Anticorrupção: Princípio da Eficiência, Princípio da Moralidade Jurídica (ou não corrupção)

Os princípios fundamentais que orientam toda a atividade administrativa pública encontram-se explícita ou implicitamente no texto constitucional. Toda a legislação infraconstitucional que cita ou enumera princípios administrativos se fundamenta nas disposições constitucionais referentes a Administração Pública.

Destacamos aqui a importância dos princípios que constam expressos no texto constitucional referentes a Administração Pública, no *caput* do artigo 37 da CRFB/88²⁸⁵, quais sejam, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último acrescentado pela Emenda Constitucional 19/1998²⁸⁶.

O artigo 37 está inserido no Capítulo VII – “Da Administração Pública” em seção referente as “Disposições Gerais” o que denota que estes se estendem e devem ser observados por todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios bem como pelos entes da Administração Pública Direta e Indireta.

²⁸⁵ “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 (...).” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁸⁶ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. [consult. 18 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>.



Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo enumeram como princípios norteadores da Administração Pública, ao lado dos acima mencionados, o princípio da supremacia do interesse público, o princípio da indisponibilidade do interesse público, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, o princípio da autotutela e o princípio da continuidade dos serviços públicos²⁸⁷.

Podemos assim constatar que todos os princípios acima relacionados visam a concretização de uma Administração Pública livre de máculas, de desvios, objetivando também proporcionar o bom funcionamento das instituições e a efetivação dos direitos fundamentais, estando portando intricadamente relacionados ao combate à corrupção, abordaremos a seguir, de forma não exaustiva, um pouco acerca de alguns dos princípios que se relacionam de forma mais íntima ao princípio anticorrupção, iniciando pelo princípio da moralidade.

Com relação ao princípio da moralidade, este se traduz como um dos vetores principiológicos da Constituição na medida em que norteia o atuar público, prevendo que a conduta do agente público deve se pautar na ética, nos bons costumes e na honestidade e que a tomada de decisões públicas não deve ter como base apenas os critérios técnicos objetivos, mas também éticos e morais, inclusive tem-se a possibilidade de invalidação de atos praticados sem a observância desse princípio.

Nas palavras de Carvalho Filho a constituição

“impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto.”²⁸⁸

Nesse sentido define Bandeira de Mello que “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”²⁸⁹, neles compreendendo-se os preceitos da lealdade e da boa-fé. De modo semelhante, a Lei nº 9.784/1999 faz referência a estes preceitos, visto que regula o processo administrativo, em seu artigo 2, caput e no parágrafo único, nos seguintes termos: “nos processos administrativos serão observados,

²⁸⁷ ALEXANDRINO, Marcelo. *Ob. cit.*, p. 187.

²⁸⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN: 9788597004014. p. 22

²⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, ISBN: 8574206725, 9788574206721. p. 119



entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”²⁹⁰.

Este princípio está regulado em diversos dispositivos ao longo do texto constitucional, podemos citar como exemplo o parágrafo 4º do artigo 37²⁹¹ que prevê os atos de improbidade como espécies de lesão a moralidade, e o artigo 85, inciso V²⁹², que prevê os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República que atentam contra a probidade administrativa.

A Constituição também prevê mecanismo de participação popular no controle relativo a este princípio, como a ação popular que pode ser proposta por qualquer cidadão e visa anular atos lesivos à moralidade administrativa.²⁹³

É válido ressaltar que a moralidade administrativa não se resume ao conceito de moral comum, sendo mais rígida e minuciosa, esta independe da concepção individual de conduta moral subjetiva do agente, tendo uma aceção objetiva e consiste não apenas na correção de atitudes, como também na observância da boa gestão. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro o escopo da inclusão do princípio da moralidade na constituição é um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público.²⁹⁴

²⁹⁰ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁹¹ “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: (...)§ 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.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁹² “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) V - a probidade na administração.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁹³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXIII - 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, à 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.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

²⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN: 9788522469208. p. 889.



Complementa Celso Antônio Bandeira de Melo ao afirmar que a violação dos princípios éticos se traduz como violação do próprio Direito. Segundo o autor:

“O princípio da moralidade administrativa e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los, implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do seu art. 37 da Constituição.”²⁹⁵

Deve também este princípio ser observado pelo particular enquanto se relaciona com a Administração Pública, por exemplo, em matéria de licitação.

Com relação ao princípio da eficiência, como vimos foi inserido no texto constitucional através da emenda 19/1998, com fito de implementar uma “administração gerencial” pautada na efetividade dos resultados em contraponto a “administração burocrática” que se praticava até então e cuja ênfase recaía no cumprimento estrito da legalidade.

A administração pública gerencial, tem inspiração na administração de empresas, com uma noção de interesse público no atendimento da necessidade dos cidadãos e direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, através da imparcialidade, neutralidade, transparência, eficácia referente à utilização de recursos, desburocratização, e busca da qualidade para a satisfação do usuário do serviço público.

Afirma Alexandrino que “o objetivo principal da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência, aliás, integra o conceito legal de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6º, §1º)”²⁹⁶.

Nas palavras de Carvalho Filho, “o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público”²⁹⁷. Sua inserção no texto constitucional denota um descontentamento social com a malversação de recursos públicos, bem como uma falha por parte dos administradores, sob o aspeto da atividade pública.

José Afonso da Silva aponta que o conceito de eficiência é antes de um conceito jurídico um conceito prioritariamente económico, e fazendo uma transposição da noção económica conclui ser a eficiência obtida pelo melhor emprego dos recursos e meios,

²⁹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ob. cit.*, p. 125.

²⁹⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. *Ob. cit.*, p. 212.

²⁹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ob. cit.*, p. 31.



humanos, materiais e institucionais, para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Tem como fim, portanto, a obtenção dos melhores resultados utilizando-se dos meios disponíveis.²⁹⁸

Hely Lopes Meirelles antes do advento da emenda constitucional que transformou a eficiência em princípio constitucional explícito, já conceituava o “dever” de eficiência como

“aquele que impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”²⁹⁹

Tal princípio possui dois desdobramentos, um relativo ao desempenho do agente público e outro a estrutura organizacional administrativa como um todo, conforme aponta Alexandrino com base nas lições de Maria Sylvia Zanela Di Pietro:

“a) Relativamente a forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, a fim de obter os melhores resultados; b) quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, exige-se que este seja o mais racional possível, no intuito de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.”³⁰⁰

Nesse aspeto, a Constituição previu a garantia de estabilidade aos servidores públicos após o cumprimento de três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, e a possibilidade de perda do cargo do servidor público após procedimento de avaliação periódica de desempenho, caso seja detetado um desempenho insuficiente, assegurando-se-lhe a ampla defesa (art. 41, III, da CRFB/88)³⁰¹.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 mencionou também a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial e financeira dos órgãos mediante contrato que fixe metas de desempenho para o órgão ou entidade (art. 37, § 8º, da CRFB/88)³⁰², dentre outras medidas de produtividade adotadas.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 671-672.

²⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. ISBN: 8574200182. p. 90.

³⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN: 9788522469208. p. 889.

³⁰¹ “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo (...) III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³⁰² “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



Como preleciona Alexandrino com a positivação do princípio da eficiência e com a sua adoção como norte da atividade administrativa a sociedade passa a possuir uma fundamentação jurídica expressa para exigir o cumprimento dos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado de forma satisfatória, bem como passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas.³⁰³

4.5 Prevenção e repressão a atos de corrupção: aplicações práticas do princípio anticorrupção no direito brasileiro

Conforme exposto ao longo do presente trabalho acadêmico, tanto no âmbito do Direito interno brasileiro quanto no âmbito internacional, o combate à corrupção tem sido um preceito fundamental e indispensável para garantir o adequado funcionamento da estrutura estatal, com fins de convergir em uma perspectiva republicana e democrática, para o atendimento dos interesses coletivos e individuais, para a concretização de uma sociedade justa e solidária.

No âmbito internacional, o qual já fora anteriormente abordado de forma mais detalhada, podemos destacar a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que enuncia a necessidade de acesso à informação e de participação popular, e como requisitos imperativos de transparência a qualificação de normas contábeis e de auditoria, a adoção de medidas de prevenção à corrupção e a repressão à lavagem de capitais, dentre outras medidas para combater a corrupção no âmbito da atividade estatal. Os termos da Convenção foram internalizados no plano nacional por meio do Decreto nº 5.687/2006.³⁰⁴

No espectro interno, em decorrência da maior publicidade dada aos casos de corrupção, tem-se nos últimos tempos voltado a produção de dispositivos normativos tanto de forma direta e explícita como de forma implícita, com o fito de combater a corrupção, comandos legais que contribuem, mesmo que em nível não muito satisfatório, para inibição e punição dessas práticas.

e, também, ao seguinte: (...)§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³⁰³ALEXANDRINO, Marcelo. *Ob. cit.*, p. 213.

³⁰⁴BRASIL. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Brasília: CGU, 2007. [consult. 15 dez. 2020] Disponível na Internet: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>>.



Ao longo de seu texto, a Constituição Federal de 1988, traz em diversos momentos, normas que remetem ao combate à corrupção, como por exemplo, a preocupação com a corrupção eleitoral, focada na questão do abuso do poder econômico no artigo 14, §§ 9º e 10³⁰⁵. A norma constitucional dispôs a respeito da repressão à improbidade administrativa no artigo 37, § 4º³⁰⁶, e sobre a imprescritibilidade dos danos causados ao erário artigo 37, § 5º³⁰⁷, atribuiu a previsão de respeito a probidade como dever do Presidente da República, sob pena de configuração de crime de responsabilidade no artigo 85, V³⁰⁸. Também se faz presente o combate a corrupção como cerne de diversas normas infraconstitucionais como vemos a seguir.

4.5.1 As normas infraconstitucionais de combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro

Com o fito de combater um crescente aumento de casos de corrupção, o Estado brasileiro tem tomado medidas para um enfrentamento efetivo dessas práticas corruptas, podemos citar o fortalecimento da Polícia Federal, a garantia de maior autonomia ao Ministério Público, e a edição de leis e decretos. O arcabouço normativo infraconstitucional em vigor tem se mostrado valioso para a investigação, processo e julgamento desses delitos.

³⁰⁵ “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³⁰⁶ “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: (...)§ 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.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³⁰⁷ “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: § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³⁰⁸ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) V - a probidade na administração.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).



Dentre as regras mais importantes destacam-se:

Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, e os seguintes tipos nele definidos: associação criminosa – art. 288, corrupção passiva - art. 317, prevaricação - art. 319, usurpação de função pública - art. 328, tráfico de influência – art. 332, crime de corrupção ativa – art. 333, impedimento, perturbação ou fraude de concorrência – art. 335, corrupção ativa em transação comercial internacional – art. 337 b e tráfico de influência em transação comercial internacional – art. 337 c.³⁰⁹

Lei de Ação Civil Pública - Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico estético, histórico, turístico e paisagístico.³¹⁰

Lei dos Crimes Económicos - Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; define crimes contra a ordem tributária, económica e contra as relações de consumo.³¹¹

Lei sobre os Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.³¹²

Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.³¹³

Lei das Organizações Criminosas -- Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal.³¹⁴

Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; regula o acesso às informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal.

³⁰⁹ BRASIL. *Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.

³¹⁰ BRASIL. *Lei de Ação Civil Pública - Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>.

³¹¹ BRASIL. *Lei dos Crimes Económicos - Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8137.htm>.

³¹² BRASIL. *Lei sobre os Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm>.

³¹³ BRASIL. *Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>.

³¹⁴ BRASIL. *Lei das Organizações Criminosas -- Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>.



Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.³¹⁵

Lei de "lavagem" de dinheiro - Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, alterada pela Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012; dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores e a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei.³¹⁶

Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, é considerada como marco legislativo no cenário nacional, oriunda da iniciativa popular proveniente da Campanha da Ficha Limpa, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), é fruto da inconformidade social que exigia maior rigor nas candidaturas políticas, foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2012.³¹⁷

Lei anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Esta Lei introduziu a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas por atos de corrupção e ampliou o rol de condutas puníveis, e previu a possibilidade de haver a publicação da decisão condenatória em veículos de comunicação às expensas da pessoa jurídica. Outra inovação trazida é a possibilidade de firmar os chamados “acordos de leniência” com empresas que cooperam ativamente na apuração de infrações, o que pode isentá-las de determinadas penalidades e reduzir multas. O objetivo é inspirar denúncias espontâneas, sendo possível obter documentos e informações desconhecidos ou somente obtidos por meio de investigações de longo prazo.³¹⁸

4.5.2 Aplicação do princípio anticorrupção

Embora não explicitamente mencionadas na jurisprudência, as decisões judiciais dos últimos anos comprovam a aplicabilidade do princípio anticorrupção no direito

³¹⁵ BRASIL. *Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>.

³¹⁶ BRASIL. *Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>.

³¹⁷ BRASIL. *Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>.

³¹⁸ BRASIL. *Lei anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>.



brasileiro, especialmente por revelarem um senso de moralidade política e o uso de estruturas normativas em prol do interesse público que somente se possibilita por intermédio de uma administração honesta. Abordaremos a seguir alguns julgados nos quais o princípio anticorrupção é demonstrado.

Inicialmente, aponta-se a decisão do Supremo Tribunal Federal na ação de declaração de constitucionalidade número 12, interposta pela Associação dos Magistrados do Brasil em defesa da Resolução n.º 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça que restringia a livre nomeação de cônjuges e parentes até o terceiro grau de magistrados e servidores para cargos em comissão e funções gratificadas, no âmbito do Poder Judiciário.

Na época, nas palavras de Barroso “boa parte dos Tribunais de Justiça estaduais insurgiu-se contra a medida. Havia uma longa tradição de nomeação da parentada para aqueles cargos”³¹⁹. Os tribunais questionavam o fato de tal imposição ter sido instituída por ato normativo e não por lei.

Não obstante o apego ao positivismo, o Supremo Tribunal Federal, ao confirmar a decisão liminar, reconheceu que a referida resolução não afronta a Separação dos Poderes, visto que o Conselho Nacional de Justiça é órgão que atua no âmbito do Poder Judiciário, reconheceu ainda que as condições exigidas do ato normativo estariam em consonância com os mesmos exigidos pela Constituição Federal, extraídas dos princípios republicanos da impessoalidade, eficiência, igualdade e moralidade.

A referida decisão foi baseada em princípios constitucionais da administração pública (impessoalidade, eficiência e moralidade), os quais como visto anteriormente são deduzíveis do princípio republicano, que por sua vez tem uma conexão imanente com o princípio anticorrupção.

Imediatamente após a referida decisão, foi aprovada a súmula vinculante n. 13³²⁰, por iniciativa do Ministro Ricardo Lewandowski, estendendo a vedação da prática de nepotismo a todos os Poderes da República.

³¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Ob. cit.*, p. 370.

³²⁰ “Súmula nº 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 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.” (BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. [consult. 10 jan. 2021] Disponível na Internet <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>).



Outro caso recente em que se aponta a aplicação direta do princípio anticorrupção foi o julgamento realizado no dia 05 de outubro de 2016 pelo Supremo Tribunal Federal, referente as ações declaratórias de constitucionalidade números 43 e 44, interpostas pelo Partido Nacional Ecológico e pela Ordem dos Advogados do Brasil, em que se discutia a possibilidade ou não de início da execução da pena de prisão após a condenação em sede de segunda instância, tendo em vista a norma prevista no art. 283, do Código de Processo Penal, na qual há expressa previsão da impossibilidade de prisão antes do trânsito em julgado da sentença condenatória sendo a mesma previsão expressa no princípio da inocência previsto art. 5º, inciso LVII, da Constituição, que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.³²¹

O Ministro Marco Aurélio, relator do caso, foi favorável à concessão da medida cautelar, sendo acompanhado por mais quatro ministros, os quais defenderam a objetividade e clareza do texto constitucional e infraconstitucional, bem como que o princípio da inocência seria um direito fundamental arduamente conquistado pelos cidadãos na luta contra arbitrariedades do poder público, o que impossibilitaria a utilização de uma hermenêutica que traria uma regressão, prevalecendo para estes o direito fundamental individual.

Entretanto, os demais membros da Corte foram desfavoráveis a concessão da medida cautelar, uma votação acirrada que reconheceu a possibilidade da execução da prisão. Relembrou o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto que o princípio da inocência, assim como nenhum outro, não possui caráter absoluto, devendo sempre haver uma ponderação de valor, no caso, com a efetividade do sistema penal e o sentido de justiça pública.³²²

Pode-se então aduzir que os argumentos utilizados pelos votos vencedores expressam o sentido de moralidade política contido no conteúdo do princípio anticorrupção, consubstanciado na prevalência do interesse público sobre o particular. Registra-se que o sacrifício da moralidade política, nessas situações, conduziria ao

³²¹ "Ação declaratória de constitucionalidade nº 43/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 05 outubro 2016." (BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. [consult. 18 dez. 2020] Disponível na Internet <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur381461/false>>).

³²² "Ação declaratória de constitucionalidade nº 43/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 05 outubro 2016." (BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. [consult. 18 dez. 2020] Disponível na Internet <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur381461/false>>).



descrédito social a estrutura de normas político-jurídicas que conferem sustentáculo ao princípio anticorrupção.

Essa decisão veio a ser posteriormente derrubada e alterado esse entendimento regressando à impossibilidade da prisão em segunda instância, entretanto o Ministro Luiz Fux afirmou que, mesmo com a decisão do Supremo de derrubar a execução provisória da pena, os juízes podem impor medidas para que os réus não respondam em liberdade; como afirmou:

"O STF decidiu por maioria, vencida uma parte, que não pode haver prisão automática em segunda instância. Então, se o juiz avaliando a prática dos crimes do réu, sabendo que nessa seara os delitos de corrupção, lavagem de dinheiro, peculato, possibilidade de destruição de provas é imensa, o juiz pode perfeitamente impor que o réu não recorra em liberdade. E os tribunais podem reafirmar isso."³²³

A prisão em segunda instância contribui para uma efetivação do processo penal e uma resposta efetiva a sociedade no combate aos crimes em especial aos de corrupção, ocorrendo, deste modo, uma espécie de aplicação do princípio anticorrupção, que ganha, como visto, cada vez mais um espaço de destaque no âmbito jurisprudencial.

4.6 O princípio anticorrupção como norma constitucional implícita e a sua pertinência no constitucionalismo brasileiro

Conforme já ressaltado anteriormente, a Constituição Federal brasileira de 1988 possui uma principiologia norteada pelo Princípio Republicano, e por princípios estruturantes como o do Estado Democrático de Direito, o da Separação dos Poderes, dentre outros. Estes são evidenciados desde antes do início do texto constitucional já em seu preâmbulo, estando delineados também nos primeiros artigos. Toda a estrutura da Constituição possui um propósito de combate à corrupção, o que se percebe visto que esta elevou a Administração proba e eficaz ao *status* de direito fundamental do cidadão.

Nesse sentido Carneiro Júnior reconhece que a Constituição tem como propósito o combate à corrupção, irradiando esse viés anticorrupção a todas as áreas da sociedade, especialmente as relacionadas com os Poderes do Estado, tornando inevitavelmente o princípio anticorrupção em um verdadeiro princípio constitucional, de mesmo nível que

³²³ CAMARGO, Marcelo. *Para ministro do STF, juiz pode decretar prisão em segunda instância*. [consult. 10 dez. 2020] Disponível na Internet: <https://jornalempresasenegocios.com.br/wp-content/uploads/2019/12/jornal_ed_4012.pdf>. p. 1.



outros princípios estruturais e modeladores como o da tripartição das funções do poder ou o do federalismo.³²⁴

O autor prossegue constatando que a estrutura constitucional da República Brasileira estabelece princípios, alguns não necessariamente textuais, denominados como princípios implícitos³²⁵. Partindo dessa premissa, neste momento o estudo buscará fazer uma reflexão acerca do princípio anticorrupção, autónomo e implícito no texto constitucional, e da necessidade de sua positivação como reforço a luta contra corrupção e uma efetivação da democracia e dos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional.

Conforme aduz Teachout a corrupção pode não desaparecer, mas seu poder pode ser subjugado com a combinação correta de cultura e regras políticas. Nesse sentido, a Constituição delineou uma série de limitações à atuação dos agentes públicos na condução de governo, nos atos administrativos e na celebração de contratos, por intermédio dos princípios explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e demais normas constantes ao longo do texto, previu ainda que a lei deverá estipular os atos e atividades considerados ímprobos e as respetivas sanções, buscando sempre responsabilizar e punir as condutas que depõem contra a República, há ainda, como anteriormente citado as ações judiciais e uma série de normas específicas de combate.³²⁶

Nesse sentido, estabelece o artigo 14 da Constituição Federal brasileira³²⁷ em seus parágrafos e incisos, a normatização relacionada as eleições, a capacidade eleitoral ativa e passiva, ao voto e exercício democrático livre, sendo este um momento em que a corrupção pode representar grandes prejuízos à democracia. Assim, possui a referida norma forte viés anticorrupção.

Conforme denota Carneiro Júnior:

pode-se concluir pela existência de um princípio geral estruturante densificado por princípios e regras eleitorais especiais a orientar e estruturar as eleições brasileiras: um verdadeiro princípio anticorrupção pode ser verificado nas entrelinhas. Esta é a substância. Este princípio alcança tanto maior grau de

³²⁴ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.*, p. 39.

³²⁵ *Ibidem*, p. 40.

³²⁶ TEACHOUT, Zephyr. *Ob. cit.*, p. 81.

³²⁷ “Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).



densidade, enaltecendo a sua substância, quanto maior concretização legislativa e jurisprudencial houver.³²⁸

Outro elemento que contribuiu para o sistema anticorrupção é o reforço das prerrogativas do Ministério Público, enquanto Órgão de Estado, este, segundo a constituição o é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”³²⁹ e possui autonomia funcional, administrativa e financeira. É responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, por zelar pela moralidade e probidade administrativa na Administração Pública, com atribuições de fiscalização e combate a prática ilegais tanto no âmbito criminal, eleitoral e na improbidade administrativa. Ademais, tem como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, e constitui-se como ator fundamental no combate à corrupção e no reconhecimento do princípio anticorrupção como princípio constitucional.

O combate a corrupção se traduz em um direito fundamental pertencente à coletividade, devendo receber especial proteção por ser essencial para toda a sociedade, sempre que se viola um direito fundamental individual ou coletivo se vulnera todo o ordenamento jurídico, o “alicerce do edifício social”.

Como visto nas linhas anteriores o princípio anticorrupção é revelado como um verdadeiro princípio constitucional implícito. Todavia, para que haja uma maior efetividade na sua aplicação prática é necessário que o mesmo seja positivado, por outras palavras, há uma necessidade de torná-lo explícito.

Isto ocorre visto que, na esteira do pensamento do Professor Jonatas Machado, o princípio se caracteriza como um princípio autónomo e independente, não se diluindo nos demais princípios constitucionais, possuindo peso constitucional próprio e equivalente aos demais princípios constitucionais, sendo ainda resultado de uma interpretação de caráter teleológico, sistemático e literal, e por fim, deve ser arguido pelos tribunais nacionais e internacionais³³⁰.

³²⁸ CARNEIRO JÚNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.*, p. 35.

³²⁹ “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>).

³³⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Ob. cit.*, p. 154.



O que se confirma nas lições de Carneiro Júnior o qual afirma que a partir de uma análise textual da Constituição Federal brasileira de 1988, sobre sua forma de organização política, social e administrativa, ou seja, da estrutura institucional do Estado percebemos que esta estabelece cláusulas constitucionais específicas que delineiam o modelo de República almejado. Tais cláusulas propõem uma premissa anticorrupção de um princípio geral independente que se encontra no mesmo nível do Princípio Republicano. Aduz o autor que a corrupção é fator de colapso do sistema e conduz ao desgaste de sua legitimidade em termos democráticos.³³¹

Ao considerar a corrupção como fator de colapso de todo o sistema político-normativo, resta evidente a necessidade de atuação dos órgãos estatais de todas as funções do poder – legislativo executivo e judicial – com propósitos anticorrupção, que têm por objetivo principal tornar a Administração Pública um aparato confiável, onde as preocupações são direcionadas ao bem comum, ou seja, onde há uma prevalência do interesse da coletividade e não de interesses privados dos agentes públicos.

Diante da autonomia dogmática do princípio anticorrupção, isto é, atuando este como um preceito constitucional insolúvel frente aos demais princípios constitucionais, há uma necessidade de torná-lo explícito de modo que possa orientar o Estado em suas políticas públicas e ainda para que sirva de fundamento objetivo para a aplicação da lei infraconstitucional orientada a um propósito anticorrupção. O que poderá vir a ser possível atribuindo a ele uma natureza de norma programática. Desta forma, insta agora prosseguir ao estudo da aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais, evidenciando-se, todavia, as normas constitucionais programáticas.

As normas constitucionais, conforme classificação tradicional de José Afonso da Silva, podem ser de eficácia plena, contida e limitada, conforme ensina Luís Roberto Barroso:

“De acordo com José Afonso, as normas constitucionais, no tocante à sua eficácia e aplicabilidade, comportam uma classificação tricotômica, assim enunciada: **a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, que compreendem as normas definidoras de princípio institutivo e as definidoras de princípio programático**, em geral dependentes de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos.” (grifos nossos).³³²

³³¹ CARNEIRO JUNIOR, Amílcar Araújo. *Ob. cit.*, p. 37.

³³² BARROSO, Luís Roberto. *Ob. cit.*, p. 250.



Como dito, as duas primeiras são dotadas de aplicabilidade imediata, ao passo que a norma constitucional de eficácia limitada possui aplicabilidade mediata e indireta, necessitando da interposição de uma norma infraconstitucional por meio do legislador, dependendo assim de regulamentação posterior para se tornar eficaz.

Luís Roberto Barroso, sobre a norma constitucional de eficácia limitada, dispõe:

“Normas de eficácia limitada são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. Estas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional.”³³³

As normas constitucionais de eficácia limitada se subdividem em: de princípio programático e de princípio institutivo. As normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo tem como característica delinear as funções e estrutura geral dos órgãos, institutos e entidades, para posteriormente ser definida por lei.

Luciano Dutra define as normas constitucionais de eficácia limitada nos seguintes termos: “São aquelas que dependem de lei posterior para dar corpo a institutos jurídicos e aos órgãos ou entidades do Estado previstos na Constituição”³³⁴.

Quanto as normas programáticas, Luciano Dutra as define da seguinte maneira: “São as que estabelecem programas, metas, objetivos a serem desenvolvidos pelo Estado, típicas das Constituições Dirigentes. Impõe um objetivo de resultado futuro ao Estado, direcionando as ações legislativas dos órgãos estatais. Não diz como o Estado deverá agir, mas o fim a ser atingido.”³³⁵.

Conforme se compreende do exposto, todas as normas constitucionais, em maior ou menor grau, produzem efeitos, inclusive as programáticas, que são em essência limitadas. Essa espécie de normas transparece os anseios dos cidadãos e apresenta os trilhos a serem seguidos para que ocorram as transformações sociais.

³³³ Ibidem, p. 251.

³³⁴ DUTRA, Luciano. *Direito Constitucional Essencial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. ISBN: 9788530973629. p.48.

³³⁵ Ibidem, p. 48



Ademais, vinculam o legislador e os governantes, velando para que a elaboração das normas jurídicas e a execução de políticas públicas não entrem em confronto com os objetivos positivados, pois tudo aquilo que estiver em dissonância destas será tido como inconstitucional.

Ao tratar sobre as normas programáticas José Afonso da Silva estabelece um rol de determinações objetivas sobre o assunto. Vejamos:

“(a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; (b) condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; (c) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram a sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; (d) constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; (e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; (f) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.”³³⁶

Complementa Canotilho afirmando que essas normas-programas não só criam obrigações positivas, como também negativas:

“Estas normas são todas diretivas materiais constitucionais e assumem relevo de uma tripla forma: (1) como imposições, vinculando o legislador, de forma permanente, à sua realização; (2) como diretivas materiais, vinculando positivamente os órgãos concretizadores; (3) como limites negativos, justificando a possibilidade de censura em relação aos atos que a contrariam.”³³⁷

Ao caracterizar o princípio anticorrupção como uma norma programática atribui-se a ele as características acima dispostas, reconhecendo-o como uma diretriz constitucional, reconhecendo o combate à corrupção como um fim a ser atingido pelo Estado em todo seu ordenamento jurídico, na administração pública e por toda a população, passando este princípio a servir como norte para tomada de decisões judiciais mesmo em caso de não haver leis específicas regulamentando a matéria, podendo ser usado como parâmetro para constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis, e servir como referência quando da atuação discricionária dos administradores.

Embora as causas da corrupção sejam muito profundas, anteriores e estejam além do jurídico, cumpre ao Direito, dentro da perspectiva de o contrato social dar uma resposta a esse fenómeno, o que legitima a preocupação sob uma perspectiva constitucional sobre o tema.

³³⁶ SILVA, José Afonso da. *Ob. cit.*, p. 164.

³³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Ob. cit.*, p. 315.



Em vista de tudo o que foi abordado, compreende-se que a necessidade de reconhecimento do Princípio Anticorrupção, com hierarquia Constitucional, decorre de uma realidade mundial e da situação das administrações públicas da atualidade que deixaram de observar a ética nas relações políticas, sociais, administrativas e negociais, tanto em âmbito privado, como no relacionamento da coisa pública.

Os escândalos públicos nacionais e internacionais em todos os setores da atividade pública, denotam a contaminação cultural da corrupção e obrigam o Sistema Jurídico a dar uma resposta igualmente sistêmica ao problema, buscando uma solução no campo da legalidade na tentativa de atenuar os efeitos danosos ao interesse público causados pela corrupção, que compromete o desenvolvimento social e a própria Democracia e o Estado de Direito. Nesse contexto, ao passo que se compreende que uma das finalidades do Direito Constitucional é a organização do poder político e administrativo de acordo com a moralidade e a legalidade, diante da realidade existente, é legítimo visualizar como autónomo, independente e como princípio Estruturante Constitucional, o Princípio Anticorrupção.

De igual modo, no âmbito do Direito Internacional deve ser reconhecido como Princípio de Direito Internacional, a ser observado com hierarquia constitucional dos tratados e convenções, de forma a combater a corrupção organizada internacional, com medidas preventivas e repressivas de auxílio mútuo entre as nações. Contudo, é imperioso ressaltar que todas estas medidas e consequentes legislações decorrentes, não poderão ultrapassar o limite dos princípios já assegurados pelo Direito Constitucional. De certo, sempre deverá haver a observância criteriosa dos Direitos Fundamentais e da Garantia da defesa da Dignidade Humana, do devido processo legal, da legalidade da prisão, do direito de defesa, da presunção de inocência, e, no plano Internacional, na comunidade das nações, a reafirmação sempre da adoção do Estado Constitucional Democrático de Direito, estando vigilante para não se repetir erros do passado, onde o pretexto do combate a corrupção ocasionou ruturas na Ordem Constitucional, estabelecendo em alguns casos guerras, conflitos e violação dos Direitos Humanos Fundamentais.

Posto isso, deve-se sempre ter em mente a necessidade da observância da Proporcionalidade Constitucional, para fins de assegurar a paz e a segurança jurídica, e assim possibilitar que se alcance um desenvolvimento e aperfeiçoamento das instituições e o bem-estar social do povo e das nações.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das proposições expostas no corpo do trabalho, esta dissertação de mestrado possibilitou a compreensão do fenómeno da corrupção, bem como a sua incidência no âmbito do republicanismo, notadamente na República brasileira, e de suas instituições democráticas, além da revelação da existência de um princípio constitucional implícito, fundamental, autónomo e independente dos demais princípios constitucionais e que merece lugar de destaque através de um processo de positivação, seria ele o princípio anticorrupção, fundamental e estruturante do Estado Democrático de Direito Constitucional.

Como bem enfatizado ao longo da tratativa, a corrupção possui profundas raízes históricas e culturais, assim, para uma ampla compreensão do fenómeno, este estudo, quando do desenvolvimento, objetivou analisar mediante pesquisas bibliográficas de fontes nacionais e estrangeiras o problema da corrupção, além dos conceitos relacionados à república, democracia, constitucionalismo e princípios constitucionais fundamentais e estruturantes, tendo como norte a compreensão do viés anticorrupção insito na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A princípio procurou-se esclarecer o conceito de corrupção, recorrendo-se, para tanto, à etimologia e conceituação do termo, às lições das ciências teológicas, filosóficas, sociológicas, políticas e económicas, além disso, propôs-se uma distinção entre a corrupção pública e a corrupção privada, onde restou claro que a corrupção não é fenómeno exclusivo do âmbito público, podendo também incidir no âmbito privado. Propôs-se ainda a expor o fato de a corrupção não se resumir à modalidade *quid pro quo* (convencional), devendo assim ser dada uma maior atenção à corrupção não convencional. No final do capítulo propôs-se a definir as implicações da corrupção no pleno gozo dos direitos fundamentais, onde pôde-se demonstrar como atos de corrupção atingem diretamente direitos caros à dignidade da pessoa humana, como o direito fundamental à administração proba e a supremacia do interesse público sobre o particular.

Importa ressaltar a relevância das proposições dos mais variados campos das ciências acima elencados para a compreensão do fenómeno da corrupção. Todas elas refletem o fato de a corrupção ser um problema comum a toda e qualquer sociedade organizada, não se restringindo a barreiras de tempo e espaço geográfico. De um modo



geral, o fenómeno da corrupção sempre se relaciona a ideia de mal moral, de decadência, de apodrecimento de uma parte de algo até destruir o todo.

Conforme demonstrado, os campos da teologia e da filosofia se convergem, uma vez que se pautam na ideia de idealismo político, segundo o qual a fonte do conhecimento está no campo das ideias, de modo que tende a ver as coisas não como de fato são, mas como deveriam ser, em contraposição ao materialismo ou realismo, segundo os quais a fonte do conhecimento está no mundo físico, ou seja, naquilo que é inteligível aos olhos. A corrupção perante essas áreas do conhecimento é compreendida a partir da ideia de um mal moral, refletindo uma contraposição ao mundo perfeito e ideal.

Ao compreender o sentido político de corrupção observa-se que se deixa de lado a supremacia do interesse público e põe-se em posição de maior relevo o interesse privado dos detentores do poder quando da organização do poder e do modo pelo qual esse poder é exercido, de modo a afetar a moral e os bons costumes, mediante o abuso e desvio de poder, transmutando assim, a monarquia em tirania, a aristocracia em oligarquia, plutocracia ou despotismo, e a democracia em demagogia.

Partindo para a compreensão da corrupção enquanto objeto de estudo no campo sociológico, pôde-se observar a adequação do fenómeno dentro do conceito de fato social externo e anterior, e também patológico. Fatores estes observados nas práticas patrimonialistas arraigadas nos costumes e nas rotinas do sistema político e da administração pública brasileira, tendo a possibilidade de gerar, inclusive, uma situação de anomia.

Ao adentrar no campo de estudo da ciência económica, pôde-se observar a interligação entre a economia e a política, uma vez que os efeitos gerados em uma recaem direta ou indiretamente na outra. Os conceitos abordados por essa área do conhecimento científico têm ligações diretas com o Estado patrimonialista brasileiro, onde o público e o privado se relacionam de forma promíscua, gerando uma confusão patrimonial, onde não há uma divisão clara entre o público e o particular.

No âmbito da Administração Pública tem-se presente duas espécies de corrupção, uma convencional e outra não convencional. A corrupção convencional relaciona-se ao cometimento de condutas ilegais, onde o agente público utiliza seu cargo objetivando seu favorecimento pessoal, são as chamadas relações *quid pro quo*, que se resumem basicamente em atos de suborno onde as duas partes da relação saem favorecidas, pode



ser de elevada ou de pequena monta, a depender do escalonamento deste agente – se de baixo ou de alto escalão. A corrupção não convencional, por seu turno, é aquela não tipificada como ilegal, contudo o agente eleito para determinado cargo age de modo a desconsiderar o interesse público.

No caso da corrupção no âmbito da Administração Pública deixa-se de considerar o interesse da coletividade e passa-se a dar vazão aos interesses privados. Na maioria dos casos este interesse se volta ao objetivo dos corruptores de atingir benesses ou favores de viés particular e dos agentes públicos corrompidos locupletar-se facilmente por intermédio de sua atribuição pública.

A corrupção, *latu sensu*, caracteriza-se como afronta aos direitos humanos, uma vez que põe à parte o interesse público para dar vazão, de forma egoísta, a interesses privados. Verdade seja esta que a comunidade internacional, preocupada com a repercussão desta mazela a nível internacional, convencionou uma série de tratados que têm por finalidade justamente a tentativa de frear o avanço da corrupção nas relações entre os Estados, e ainda de forma a incentivar a cooperação internacional no combate a atos de corrupção.

Em seguida, no capítulo destinado à Corrupção e República, passou-se a análise do desencadeamento histórico do fenómeno da corrupção no Brasil, tendo início na fase colonial, passando pela fase imperial e finalmente na fase republicana. É bem verdade que a corrupção sempre esteve presente no território brasileiro, ainda que de forma diferente da qual se costuma ver atualmente. Em suma a corrupção no Brasil é fruto de um desencadeamento histórico, revelando práticas de corrupção ainda nos regimes coloniais e imperiais.

No período colonial prevaleceu um modelo de Estado patriarcalista, que considerava o Estado como extensão do círculo familiar, ocorrendo também uma confusão do público com o privado. Esta herança patriarcalista pode ser visualizada nos dias atuais ao observarmos que os mesmos grupos e famílias influentes na política permanecem no poder. Assim, em termos de renovação há tão somente a transferência deste poder político para as novas gerações, todavia dentro do mesmo círculo familiar.

Este modelo patriarcalista influenciou o que no período imperial convencionou-se chamar de modelo patrimonialista, onde o exercício do poder fica a cargo de uma classe homogênea. Neste modelo o património público se verifica mera extensão do privado.



Com o advento da república pouca coisa mudou, o modelo patrimonialista continuou a operar-se em plenos efeitos. A democracia era um tanto velada, não possuía no início deste período o condão que possui atualmente. Inúmeros escândalos envolvendo a corrupção de agentes públicos ocorreram de lá pra cá, todavia com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 o combate a esta prática passou a ser verificado mais veementemente.

Passou-se a assegurar, deste modo, uma série de direitos relacionados a um Estado Democrático de Direito, dentre eles valores como a legalidade, a higidez do ordenamento jurídico e da Administração Pública e a supremacia do interesse público sobre o privado. Estes direitos ganharam uma força e peso maior no Estado Republicano, porém, como é sabido a corrupção ainda opera seus efeitos a pleno vapor, como nos casos de corrupção de relevo recentes e contemporâneos, a título de exemplo pode-se citar o caso da operação Lava Jato.

Por fim, prosseguiu-se à tratativa do princípio anticorrupção como um princípio constitucional implícito na Constituição Federal de 1988, que tem por finalidade orientar o Estado brasileiro na condução de suas políticas públicas. Isto ocorre porque a atual tessitura constitucional prevê uma série de liberdades e garantias, ínsitos a um Estado Democrático de Direito, assim, o ordenamento jurídico é baseado em princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição, muitos desses princípios encontram-se implicitamente previstos, dentre eles tem-se o princípio constitucional anticorrupção.

Tal princípio, ainda que implicitamente, revela o viés democrático da Constituição, e ainda a preocupação com valores caros a um Estado Constitucional de Direito. Diante disso importa confirmar a autonomia dogmática do princípio anticorrupção, uma vez que este não pode ser diluído nos demais princípios fundadores da República brasileira, possuindo, portanto, força normativa própria.

Todavia, para que haja uma verdadeira concretização e efetivação na aplicabilidade deste princípio se faz necessário um processo de positivação, ou seja, é importante torná-lo explícito. Deste modo, a forma mais eficaz para a positivação seria através da roupagem de norma constitucional de natureza programática, fazendo com que o Estado seja orientado em relação às suas políticas públicas sob um viés anticorrupção.

Importa esclarecer que o campo do estudo da corrupção é amplo e abrange um leque de possibilidades de investigação, entretanto esta dissertação limitou-se a compreender a



problemática político-jurídica da corrupção, correlata ao republicanismo, e ao Estado Democrático de Direito Constitucional. Além de ter buscado demonstrar o viés anticorrupção da Constituição Federal brasileira, revelado na constatação de um princípio constitucional anticorrupção implícito, mas fundamental e norteador de todo o sistema jurídico pátrio.

Deste modo, fica a provocação à área da pesquisa científica da possibilidade, a partir da leitura do presente trabalho acadêmico, de ir além do que fora abordado na presente, haja vista ser a pesquisa do fenómeno da corrupção, do republicanismo, bem como do princípio anticorrupção relativamente novo, rico e mui vasto, não encontrando barreiras predefinidas para a sua compreensão.

Em remate este trabalho objetivou demonstrar a pertinência da problemática da corrupção, que perfaz toda a história do homem como um ser político, e ainda objetivou revelar que a Constituição Federal de 1988 traz um importante viés anticorrupção que possibilita a afirmação de que existe em seu âmago um princípio constitucional implícito, o da anticorrupção. Revelou-se também a importância de o tornar em princípio explícito, através da roupagem de normas programáticas, que visam orientar os fins a serem perseguidos pelo Estado.

Assim, resta claro e evidente a relevância do tema proposto para o estudo da ciência do direito, notadamente no campo político-constitucional, tendo em vista que o princípio anticorrupção traduz-se em um princípio constitucional autónomo e estruturante, fundamental à República e garantidor da supremacia do interesse público, tornando-se a sua concretização, através do processo de positivação, em incentivo e fortalecimento da política nacional de combate à corrupção no poder público.

Por fim, a discussão acerca da corrupção não se esgota nestas linhas, por conta disso ainda há muito a ser estudado. Destarte, não há como acabar com a corrupção de uma vez por todas, porém sempre deverá existir uma luta ferrenha travada contra aqueles que fazem mau uso da prerrogativa da representação ofertada pelo povo. Diante disso, o princípio constitucional anticorrupção é categórico na luta por um Estado saudável, um verdadeiro Estado Democrático de Direito Constitucional.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 Doutrina

ABREU, Marcelo de Paiva, LAGO, Luiz Aranha Correa do. *A economia brasileira no Império: 1822-1889*. p. 03. [consult. em 20 dez. 2020] Disponível na Internet: <<http://www.economia.puc-rio.br/PDF/td584.pdf>>.

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 4. Ed. Rio de Janeiro, Forense, 2008. ISBN: 9788530927110.

AIRES, Hilton Boenos, MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Ano 1 (2015), nº 06, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Alameda da Universidade, 1649-014. ISSN: 2183-539X. [consult. 10 de dez. 2020] Disponível na Internet: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf>.

ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo*. 22. Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Farnese; São Paulo: MÉTODO, 2014. ISBN 9788530952792.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, ISBN 8424909392.

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. 1 edição, Rio de Janeiro, Ed. Record, 2007. ISBN 9788501079015.

ALVARENGA, Guilherme Emmanuel Lanzillotti. ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. *Revista da Faculdade de Direito*, v.46, n.1, Jul./dez. Uberlândia: 2018. ISSN 1982-4513.

AQUINO, Santo Tomás de. *Sobre o mal*. Tradução de Carlos Ancêde Nougé; Apresentação Paulo Faitanin. Tomo I. Rio de Janeiro: Sétimo Selo, 2005. ISBN: 9788599255025.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, ISBN: 8574206202.

AVRITZER, Leonardo (ORG) [et all]. *Corrupção Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. ISBN 9788570417008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª edição. ISBN: 8539202220, 9788539202225.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004. ISBN 502042149, 9788502042148.



BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN: 9788502091269.

BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. ISBN: 9788577006403. p. 370.

BARROSO, Luis Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. [consult. 13 jan 2021] Disponível na Internet: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/neoconstitucionalismo_e_constitucionalizacao_do_direito_pt.pdf.

BENDIX, Reinhard. *Max weber: um perfil intelectual*. 4ª ed. Buenos Aires. Amorrortu, 1960.

BIASON, Rita. *Breve História da Corrupção no Brasil*. [consultado em 10 dez 2020] Disponível na Internet: <http://www.contracorrupcao.org/2013/10/breve-historia-da-corrupcao-no-brasil.html>.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. ISBN 85-7420-023-9. [consult. 01.09.2020]. Disponível na Internet: <https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/155/1/Ciencia%20Politica%20-%20Obra%20de%20Paulo%20Bonavides.pdf>.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002. ISBN: 8574203270.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998. ISBN: 972-0014-5.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN: 9788502219007.

CAMARGO, Marcelo. *Para ministro do STF, juiz pode decretar prisão em segunda instância*. p. 1. [consult. 10 dez. 2020] Disponível na Internet: https://jornalempresasenegocios.com.br/wp-content/uploads/2019/12/jornal_ed_4012.pdf.

CARNEIRO JUNIOR, Amilcar Araújo. *A república brasileira e o princípio constitucional anticorrupção*. Tese de Doutorado. Coimbra: Faculdades de Direito e Economia da Universidade de Coimbra, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, ISBN: 9723200635.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. ISBN: 9789724021065.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. ISBN: 9788597004014.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto, NEVES, Ceuler Barbosa das, MOTTA, Fabrício Macedo. *Direito e Administração Pública nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios no direito administrativo brasileiro*. 1 ed. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. ISBN: 978-85-9477-200-8. p. 47-71.

CRUZ, Levy. *Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Idéias para seu Estudo*. [consult. 25 jan 2021] Disponível na Internet: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/945/666>>.

DIDIER JR., Fredie, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *Curso de direito processual civil*. 17. ed., rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2015. ISBN: 9788544206607.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN: 9788522469208.

DUARTE, Écio Otto Ramos. *Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico: as faces da teoria do direito em tempos de interpretação moral da Constituição*. São Paulo: Landy, 2006. Imprensa: Florianópolis, Conceito, 2012. ISBN: 9788578743000.

DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico*. 3ª ed. São Paulo, SP: Martins Flores, 2007. ISBN 978-85-336-2364-4.

DUTRA, Luciano. *Direito Constitucional Essencial*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. ISBN: 9788530973629.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. ISBN: 8533612206.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Imprensa, 2002. ISBN: 8533615132.

FAITANIN, Paulo. O mal como privação do bem em São Tomás de Aquino. *Revista Aquinate*. Aquinate. v. 2, n. 2 (2006): Jan/Jun, ISSN: 1808-5733. p. 123-124. [consult. 28 ago. 2020]. Disponível na Internet: <<http://www.aquinate.com.br/wp-content/uploads/2016/11/artigo-paulo-faitanin-o-mal.pdf>>.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. Ed. São Paulo: Globo, 2001. ISBN 9788525033390.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2007, ISBN: 9788522446506.



FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa*. 7. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2008. p. 203. ISBN: 978-85-7472-959-6.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 185. (jul. 1991), ISSN: 2238-5177.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*, 1307 New York Avenue NW, Washington, DC 20005-4701: American Sociological Association. n. 2, v. 19, 2001.

GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN: 9788502198043.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 233 (jul. 2003). ISSN: 2238-5177. ISBN: 978-85-309-6528-0.

GARSCHAGEN, Bruno. *Pare de acreditar no governo: porque os brasileiros não confiam nos políticos e amam o estado*. Rio de Janeiro: Record, 2015. ISBN 9788501105035.

GEDES, Néviton. *A importância de Dworkin para a teoria dos princípios*. [consult. 21 jan 2021] Disponível na Internet: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios#_ftn5>.

GILSON, E., BOEHNER, P. *História da filosofia cristã*. 10ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007. ISBN: 978-8532607379.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2014. ISBN 9788525058003.

GOMES, Laurentino. *1889: Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil*. 1ª Ed, São Paulo, Editora Globo, 2013. ISBN 9788520924099.

GONÇALVES, Vinícius B., ANDRADE, Daniela M. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, mar. – abr. 2019, v. 53, n. 2. ISSN: 1982-3134.

GRANOVETTER, Mark. *A construção social da corrupção*. Florianópolis-SC: Política & Sociedade, 2008, n.9, v.5. ISSN: 2175-7984.

HABIB, Sérgio. *Brasil: quinhentos anos de corrupção*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994, p. 111.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995. ISBN 8571644489.

HOUAISS, Antônio, VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Elaborado por Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. ISBN: 9788573023831.



JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano, A corrupção em uma perspectiva internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 64. São Paulo: RT, 2007. ISSN: 1415-5400.

LOPES, Edmilson. A corrupção na agenda da nova sociologia económica. *Revista Pós-Ciências Sociais*. São Luís/MA: Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), 2011, v. 8, n. 15. ISSN: 2236-9473.

LAHIRE, Bernard. *A cultura dos indivíduos*. Porto Alegre: Artmed, 2006. ISBN: 85-363-0593-2.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 18. ed., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. ISBN 978-85.02-21454-5.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. ISBN: 85-326-1240-7.

MACHADO, Jónatas. E. M. *O princípio Anticorrupção: Dimensões constitucionais e jurídico-internacionais*. Coimbra: 2015. [consult. 08 fev 21] Disponível na Internet: <<http://www.ibccrim.org.br/df2015/docs/anti-corrupcao.pdf>>.

MEIRA, Marcos. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo no novo CPC. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 20, n. 4278, 19 mar. 2015. ISSN 1518-4862. [consult. em 13 jan 2021] Disponível na Internet: <<https://jus.com.br/artigos/36710/neoconstitucionalismo-e-sua-influencia-sobre-a-ciencia-processual-algumas-reflexoes-sobre-o-neoprocessualismo-e-o-projeto-do-novo-codigo-de-processo-civil>>.

MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O príncipe*. Tradução de António Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 2009. ISBN: 978-85-254-0895-2.

MACHIAVELLI, Niccolò di Bernardo dei. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. 3. ed. Livro III, Capítulo 1. Trad. de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. Título original: Discorsi sopra la prima deca di Tito Lívio. ISBN: 9788523012380.

MADUREIRA, Jonas. *Inteligência Humilhada*. São Paulo: Vida Nova, 2017. ISBN: 978-85-275-0737-0.

MASSON, Natália. *Manual de Direito Constitucional*. 6. Ed. Ver. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2018. ISBN: 978-85-442-1945-4.

MATTOS, Diogo Castor de. *A seletividade penal na utilização abusiva do habeas corpus nos crimes de colarinho branco*. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho: UENP, 2015. [consult. 20 jan 2020] Disponível na Internet: <<https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5710-diogo-castor-de-mattos/file>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. ISBN: 8574200182.



MEIRELLES, J.G. *A família real no Brasil: política e cotidiano (1808-1821)* [online]. São Bernardo do Campo: Editora UFABC, 2015, 91 p. ISBN: 978-85-68576-96-0. [consult. 30 mar de 2021]. Disponível na Internet: <<https://doi.org/10.7476/9788568576960>>.

MENDES, Yury Vieira Tupynambáde Lélis. *Corrupção e constitucionalismo: o princípio anticorrupção como fundamento estruturante da constituição da república federativa do Brasil, de 1988, à luz do pensamento de Zerphyr Teachout e Jónatas Machado*. *Revista Parajás*, V. 1, n. 1. Editora Parajás, 2018.

MONTESQUIEU, Baron de. (Charles de Secondant). *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005. ISBN-10: 8533621159.

NETO, Osvaldo Rezende. *O princípio anticorrupção como fundamento da República: uma relação simbiótica entre moralidade política e estrutura normativa*. 2017. [Dissertação de Mestrado]. [consult. 26 fev. 2020] Disponível na Internet: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4378/1/OSVALDO_RESENDE_NETO.pdf>.

NETO GHIZZO, Affonso. *Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assusção. *Manual de improbidade administrativa*. 3ª ed. Ver. Atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2015. ISBN 9788530960315.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. ISBN: 978-85-309-6528-0.

OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles, MARSON, Izabel Andrade (Org.). *Monarquia, liberalismo e negócios no Brasil: 1780-1860*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, ISBN 13: 9788531414022.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. *O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

PAIN, Antônio. *Interpretação do Brasil*. 2ª ed. rev. e ampl. ISBN 858717233.

PAINS, Clarissa. *Historiadores resgatam episódios de corrupção no Brasil Colônia e na época do Império*. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 06 de setembro de 2015. [consult. 18 nov. 2020] Disponível na Internet: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/historiadores-resgatam-episodios-de-corrupcao-no-brasil-colonia-na-epoca-do-imperio-17410324>>.

PLATÃO. *A república*. Tradução de Carlos Alberto Nunes. 3 ed. Belém: EDUFPA, 2000. ISBN: 85-247-0195-1. [consult. 31 ago. 2020] Disponível na Internet: <https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/213190/mod_resource/content/1/PLATAO.%20-%20A%20Republica-EDUFPA.pdf>.



PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário*. 9. Ed. Ver., atual. E ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017. ISBN: 978-85-442-1079-6.

ROCHA FURTADO, Lucas. *As raízes da corrupção: estudos de caos e lições para no futuro*. Tese de Doutorado. Salamanca: Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Universidad de Salamanca, 2012.

SANTO AGOSTINHO. *Confissões: Livros VII, X e XI*. Tradutores: Arnaldo do Espírito Santo / João Beato / Maria Cristina. Lisboa: LusoSofia.Net, 2001. [consult. 29 ago. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.lusosofia.net/textos/agostinho_de_hipona_confessiones_livros_vii_x_xi.pdf>.

SANTO AGOSTINHO. *O livre-arbítrio*. [tradução, organização, introdução e notas Nair de Assis Oliveira; revisão Honório Dalbosco]. São Paulo: Paulus, 1995. ISBN 85-349-0256-9. [consult. 29 ago. 2020]. Disponível na Internet: <https://sumateologica.files.wordpress.com/2009/07/santo_agostinho_-_o_livre-arbitrio.pdf>.

SANTO AGOSTINHO. *A cidade de Deus*. 2ª Edição. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, Volume II. ISBN: 972-31-0897-6.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *A Constituição Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?*. Tradução Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. ISBN 10 8573871695 ISBN-13 978-8573871692.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. ISBN: 8574203750 p. 164.

SILVA, Luis Virgilio Afonso da. *A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. [S.l: s.n.], 2011. ISBN: 8574206962.

SILVA, Tiago Carneiro da. A corrupção e as suas raízes sociológicas no Brasil. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3792, 18 nov. 2013. ISSN 1518-4862. [consult. 13 jan. 2021] Disponível na Internet: <<https://jus.com.br/artigos/25871>>.

SOARES, Carmen, FIALHO, Maria do Céu, FIGUEIRA, Thomas (coords.). *Pólis/Cosmópolis: identidades globais & locais*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra; Annablume. 2016. ISBN: 978-989-26-1279-9.

SOUSA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994. Dissertação de mestrado em ciências jurídico-políticas. ISBN 972-40-0800-2. p. 83.

TEACHOUT, Zephyr. *The anti-corruption principle*. Cornell Law Review. Cornell L. Ver. 341. January, 2009. Available at: <<http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol94/iss2/8>>.

TEACHOUT, Zerphyr. *Corruption in America*. Cambridge, Massachusetts. London, England: Harvard University Press, 2014. ISBN: 978-0-674-05040-2.



TEIXEIRA, Alessandra Moraes. Uma visão hermenêutica comprometida com a cidadania e os direitos humanos: o início de um debate. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. ISSN 1518-4862 [consultado em 16 jan 2021] Disponível na Internet: <<https://jus.com.br/artigos/32>>.

VERÍSSIMO, Carla. *Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017. ISBN: 978-85-472-1866-9.

ZANCANARO, António Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994. ISBN: 1000182597151.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn - Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. ISBN 85-7060-252-9.

YINGLING, M. Patrick. *Conventional and Unconventional Corruption*. *Duquesne: Law Review*, v. 51, pg. 02, 2013. [consult. 04 fevereiro 2021]. Disponível na Internet: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2039069>.

2 Jurisprudência

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Notícias STF*. [consult. 10 jan. 2021] Disponível na Internet: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>.

3 Legislação

BRASIL. *Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>.

BRASIL. *Lei de Ação Civil Pública - Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>.

BRASIL. *Lei dos Crimes Económicos - Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm>.

BRASIL. *Lei sobre os Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17492.htm>.

BRASIL. *Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>.



BRASIL. *Lei das Organizações Criminosas -- Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.* [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>.

BRASIL. *Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>.

BRASIL. *Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.* [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>.

BRASIL. *Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.* [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>.

BRASIL. *Lei anticorrupção - Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.* [consult. 20 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal.* [consult. 10 jan. 2021] Disponível na Internet <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=94747>>.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal.* [consult. 18 dez. 2020] Disponível na Internet <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjr381461/false>>.

BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.* Brasília: UNESCO, 1998. p. 6. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>.

BRASIL. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.* [consult. 10 dez. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205687&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.687%2C%20DE%2031,9%20de%20dezembro%20de%2003>).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais - Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.* [consult. 10 dez. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.678%2C%20DE%2030,17%20de%20dezembro%20de%201997>.

BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.* [consult. 15 jun. 2020]. Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>.



BRASIL. *Lei Euzébio de Queiroz - Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850*. [consult. 5 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>.

4 Outros documentos

BÍBLIA. *Gênesis 06:05*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/gn/6>>.

BÍBLIA. *Êxodo 23:8*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/ex/23>>.

BÍBLIA. *Deuteronômio 16:19*. [consult. 20 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/dt/16>>.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção 2020*. [consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>>.

SILVA, Daniel Neves. "*Vinda da família real para o Brasil*"; *Brasil Escola*. [consult. 30 mar de 2021]. Disponível na internet: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/corte-portuguesa.htm>>.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Quem somos*. [consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/sobre-a-ti/>>).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL PORTUGAL. *Juntos contra a corrupção*. [Consult. 08 mai. 2020]. Disponível na Internet: <<https://transparencia.pt/juntos-contra-a-corrupcao/>>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: Regional analysis*. [consult. 26 jan. 2021] Disponível na Internet: <http://www.transparency.org/cpi2014/regional_analysis>.

UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA (UNAMA). *A Carta de Pero Vaz de Caminha*. Belém: NEAD Núcleo de Educação a Distância. [consult. 5 jan 2021] Disponível na Internet: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ua000283.pdf>>. p. 14.



DEPARTAMENTO
DIREITO



