

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO NO BRASIL¹

*FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN
BRASIL*

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN BRAZIL

Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha²

Alessandra Ferreira Couto de Carvalho³

Célia Cristina dos Santos Silva⁴

Diego Medeiros da Silva⁵

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Constitucional. Direito Penal. Direito Processual.

Resumo

O presente estudo objetiva a discussão da luta contra a corrupção no Brasil sob o ponto de vista dos fundamentos constitucionais aplicados à matéria. A temática é de salutar importância dada o aumento e a dimensão que a corrupção tomou no Brasil, acarretando a diminuição da qualidade de vida do povo e impedindo a concretização de proteções sagradas aos homens e mulheres, individual e coletivamente. A elaboração do estudo se perfectibilizou através da análise das normas legais aplicadas à espécie, pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Inicialmente, serão apresentados os princípios constitucionais e as normas infraconstitucionais de combate à corrupção no Brasil. De ordem constitucional, apresentam-se os postulados do artigo 37 da Constituição Federal, sendo eles a legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. De ordem infraconstitucional, apresentam-se diversos dispositivos do Código Penal e de Leis esparsas devidamente indicadas ao longo deste estudo. Em seguida, serão analisados os tratados internacionais anticorrupção que o Brasil é signatário, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos e a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Outrossim, serão expostas as estratégias e medidas internas adotadas pelo Brasil nessa seara, discutindo-se a Operação “Lava Jato” e seus desdobramentos, que contribuem para a quebra da endêmica corrupção brasileira e figuram como a maior apuração penal de combate à corrupção no país. Por fim, será estudado o instituto da colaboração premiada, considerado fundamental para a descoberta dos agentes envolvidos nas quadrilhas da Operação “Lava Jato”, pois possibilita a captura de meliantes inalcançáveis pelos métodos tradicionais.

Palavras-chave: Constituição. Corrupção. Colaboração Premiada.

¹ Recebido em 10 de fevereiro de 2018. Aceite para publicação em 17 de março de 2018.

² Ministra do Superior Tribunal Militar. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doctora *honoris causa* por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega - Lima, Perú. Mestre em Direito e Ciências Políticas pela Universidade Católica de Lisboa-Portugal. Professora universitária. Autora de vários livros e artigos jurídicos no Brasil e no exterior.

³ Analista Judiciário e Assessora Jurídica/STM.

⁴ Advogada e Chefe de Gabinete/STM.

⁵ Analista Judiciário e Auxiliar de Gabinete/STM.

Abstract

This study aims the discussing the fight against corruption in Brazil from the point of view of the constitutional foundations applied to the subject. The theme has a salutary importance given to the increase and the dimension that corruption has taken in Brazil, causing a decrease in the quality of life of the people and prejudicing the realization of sacred protections for men and women, individually and collectively. The elaboration of the study was perfectibilized through the analysis of the legal norms applied to the species, bibliographical and jurisprudential research. Initially, the constitutional principles and infra-constitutional norms of anti-corruption in Brazil will be presented. Of constitutional order, the postulates of article 37 of the Federal Constitution are presented, being they the legality, morality, publicity, impersonality and efficiency. Of infra-constitutional order, several provisions of the Penal Code and of sparse Laws are duly indicated throughout this study. Next, the international anti-corruption treaties signed by Brazil, such as the United Nations Convention against Corruption, the Inter-American Convention against Corruption of the Organization of American States, and the Organization of Economic Cooperation and Development Convention on Combat to the Corruption of Foreign Public Officials in International Business Transactions. In addition, the internal strategies and measures adopted by Brazil in this area will be discussed, inclusively the "Lava Jato" Operation and its developments, which contribute to the breakdown of the endemic Brazilian corruption and appear as the largest criminal investigation of corruption in the country. Finally, the institute of the awarded collaboration, considered fundamental for the discovery of the agents involved in the "Lava Jato" Operation, will be studied, since it allows the capture of meliantes that can not be reached by traditional methods.

Keywords: Constitution. Corruption. Awarded Collaboration.

Resumen

El presente estudio objetiva la discusión de la lucha contra la corrupción en Brasil desde el punto de vista de los fundamentos constitucionales aplicados a la materia. La temática es de salubre importancia dado el aumento y la dimensión que la corrupción tomó en Brasil, acarreado la disminución de la calidad de vida del pueblo e impidiendo la concreción de protecciones sagradas a los hombres y mujeres, individual y colectivamente. La elaboración del estudio se perfectibilizó a través del análisis de las normas legales aplicadas a la especie, investigación bibliográfica y jurisprudencial. Inicialmente, se presentarán los principios constitucionales y las normas infraconstitucionales de combate a la corrupción en Brasil. De orden constitucional, se presentan los postulados del artículo 37 de la Constitución Federal, siendo ellos la legalidad, moralidad, publicidad, impersonalidad y eficiencia. De orden infraconstitucional, se presentan diversos dispositivos del Código Penal y de Leyes independientes debidamente indicadas a lo largo de este estudio. A continuación, se analizarán los tratados internacionales anticorrupción que Brasil es signatario, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre el Combate a la Corrupción de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Además, se expondrán las estrategias y medidas internas adoptadas por Brasil en ese ámbito, discutiéndose la Operación "Lava Jato" y sus desdoblamientos, que contribuyen a la quiebra de la endémica corrupción brasileña y figuran como el mayor recuento penal de combate a la corrupción en el país. Por último, se estudiará el instituto de la colaboración premiada, considerado fundamental para el descubrimiento de los agentes involucrados en las pandillas de la Operación "Lava Chato", pues posibilita la captura de meliantes inalcanzables por los métodos tradicionales.

Palabras clave: Constitución. La corrupción. Colaboración premiada.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Os Princípios Constitucionais contra a Corrupção no Brasil. 3. As Normas Infraconstitucionais de Combate à Corrupção no Ordenamento Jurídico Brasileiro. 4. O Brasil e os Tratados Internacionais anticorrupção. 5. Estratégias e Medidas Internas adotadas pelo Estado Brasileiro. 6. A Operação "Lava Jato" e seus desdobramentos. 7. O Instituto da Colaboração Premiada. 8. Conclusão. 9. Referências

SUMMARY: 1. Introduction. 2. The Constitutional Principles against Corruption in Brazil. 3. The Infraconstitutional Norms to Combat Corruption in the Brazilian Legal System. 4. Brazil and the International Anti-Corruption Treaties. 5. Strategies and Internal Measures adopted by the Brazilian State. 6. The "Lava Jato" Operation and its unfolding. 7. The Institute of Awarded Collaboration. 8. Conclusion. 9. References.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Los Principios Constitucionales contra la Corrupción en Brasil. 3. Las Normas Infraconstitucionales de Combate a la Corrupción en el Ordenamiento Jurídico Brasileño. 4. Brasil y los Tratados internacionales contra la corrupción. 5. Estrategias y Medidas Internas adoptadas por el Estado Brasileño. 6. La Operación "Lava jato" y sus desdoblamientos. 7. El Instituto de la Colaboración Premiada. 8. Conclusão. 9. Referencias

1. INTRODUÇÃO

Paulo Bonavides⁶, eminente jurista brasileiro, afirma que *"a Constituição é uma expressão do consenso social sobre os valores básicos; refletindo seus princípios a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo"*.

Desse pressuposto pode-se afirmar que toda democracia é pautada em normas éticas e morais juridicizadas, essenciais para a sobrevivência da sociedade política.

A Administração Pública, seus agentes e os cidadãos devem orientar suas ações em prol do bem comum. Do contrário, qualquer desmazelo poderá sacrificar o arcabouço republicano e colocar em perigo o Estado de Direito.

Dentre as patologias contemporâneas mais usuais está a corrupção. Considerada a pior devassidão social, assola países, consterna nacionais e leva à falência empresários e empresas públicas e privadas, certo que sua prática eleva os índices de desigualdade social e fulmina garantias fundamentalizadas.

A corrupção acarreta a diminuição da qualidade de vida de um povo e impede a concretização de proteções sagradas aos homens e mulheres, individual e coletivamente. Ela agride os direitos da Pessoa porquanto *"o pagamento de*

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros: São Paulo, 2016, p. 260-261. *Ius Gentium*. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

propinas para extorsão de servidores, fraudes e sonegações não lesam só o Governo e as instituições, mas o próprio ser humano".⁷

Indubitável tal agravo prejudicar o crescimento econômico, criar um ambiente desestabilizador e contaminar o comportamento de indivíduos probos, além de passar a impressão, muitas vezes, que criminosos abastados, comumente denominados de "colarinho branco", são imunes ou estão fora do alcance da Justiça.

Lamentavelmente, relatório divulgado pela ONG Transparência Internacional⁸ revela que o nível de corrupção aumentou. Em levantamento realizado em 20 Estados da América Latina e Caribe, no qual foram ouvidas mais de 22 mil pessoas, concluiu-se que os governos da Região falham ao combatê-la.

Sem embargo haver assinado, há mais de dez anos, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o Brasil ocupa o 79º lugar entre 176 avaliados pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2016.

Consola, no entanto, saber que esta tal abominável prática criminosa não é mais aceita ou suportada pela comunidade brasileira, pois além de indigna e gravosa, atenta contra a moral e os costumes coletivos.

Emerson Garcia define o delito de corrupção como "*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 a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são seus elementos característicos*"⁹

2. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONTRA A CORRUPÇÃO NO BRASIL

A Administração Brasileira deve irrestrito respeito aos postulados ínsitos no art. 37 da Lei Maior promulgada em 1988. São eles: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Sua inobservância constitui grave infração penal, a gerar sanções tanto nas esferas criminal e civil, quanto na administrativa e eleitoral.

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos)*. Revista dos Tribunais nº 820, fevereiro de 2004, Ano 93, São Paulo: RT, p. 428.

⁸ Disponível em: <https://www.transparency.org/>.

⁹ GARCIA, Emerson, et al. *Improbidade Administrativa*, 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 7.

Descrevendo-os, pormenorizadamente têm-se, inicialmente, o princípio da legalidade¹⁰, a derivar do próprio Estado de Direito, que não só edita as leis, mas a elas igualmente se submete. Constitui pressuposto de validade do atuar administrativo, fundar-se na norma jurídica. Em clássica definição, Hely Lopes Meirelles, pontua que “*enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza*”¹¹. Desse modo, os poderes e os deveres legalmente estatuídos não podem “*ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.*”¹²

O postulado remonta à Declaração dos Direitos do Homem de 1789 (arts. 4º a 8º)¹³ e, no Brasil, fez-se presente na quase totalidade das Cartas Políticas, à exceção da de 1937. Além de elencado no art. 37 da Lei Maior, encontra-se positivado no art. 5º, inciso II, segundo o qual “*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”.

¹⁰ “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.” (cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 65).

“Contido no princípio da juridicidade, mas aqui destacado por sua histórica importância, notadamente para os ramos públicos do Direito, que exigem expressa posituação da norma, e, principalmente, em razão da cláusula universal de reserva de lei, expressa na Constituição de 1988, no art. 5º, II, entende-se o princípio da legalidade, em seu sentido estrito e próprio, como o que especificamente exige a submissão do agir à lei, como produto formal dos órgãos legiferantes do Estado.” (cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 167).

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 82.

¹² *Idem*.

¹³ “Artigo 4º- A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem: assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela Lei.

Artigo 5º- A Lei não proíbe senão as ações prejudiciais à sociedade. Tudo aquilo que não pode ser impedido, a ninguém pode ser constringido a fazer o que ela não ordene.

Artigo 6º- A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.

Artigo 7º- Ninguém pode ser acusado, preso ou detido senão nos casos determinados pela Lei e de acordo com as formas por esta prescritas. Os que solicitam, expedem, executam ou mandam executar ordens arbitrárias devem ser castigados; mas qualquer cidadão convocado ou detido em virtude da Lei deve obedecer imediatamente, senão torna-se culpado de resistência.

Artigo 8º- A Lei apenas deve estabelecer penas estrita e evidentemente necessárias, e ninguém pode ser punido senão em virtude de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito e legalmente aplicada”.

Dele extrai-se o ideário da reserva legal, consistente num preceito mandamental de que o disciplinamento sobre determinadas matérias seja reservado apenas à lei, a saber, somente ela pode regulamentá-las. Decorre daí a supremacia da norma jurídica que consigna na sua dimensão negativa a inadmissibilidade de utilização de qualquer outra fonte de direito diferente da lei; e na sua dimensão positiva a possibilidade de que só a lei possa estabelecer eventuais limitações ou restrições a direitos.¹⁴

A reserva legal pode ser bipartida em absoluta ou relativa. A primeira se dá quando a Constituição estatui dever seu artigo ser integralmente regulamentado por lei no sentido formal. A segunda quando o Constituinte Originário, a despeito de determinar o disciplinamento do conteúdo por lei, autoriza que esta fixe diretrizes genéricas, minuciadas *a posteriori* por ato infralegal. Nesta hipótese, há uma condicionante, e.g.: de que decreto presidencial fixe determinadas regras, “*atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei*”.

Conjugando-se o postulado da legalidade ao primado máximo insculpido no art. 5º, II, da Carta da República¹⁵, depreende-se ter o Legislador Maior desonerado o cidadão do cumprimento de obrigação jurídica não prevista normativamente.¹⁶

Em contrapartida, a atuação administrativa está adstrita aos permissivos jurídicos, sendo-lhe vetado criar obrigações, conceber direitos ou mesmo impor restrições aos administrados.

Assim, se um de seus agentes corruptos, porventura, criar direito não previsto em lei com a finalidade de favorecer alguém, a Administração dispõe do seu poder de autotutela para rever seus atos.

A propósito, a Súmula 473 do STF preleciona que: “*A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, **porque deles não se originam direitos**, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*”

¹⁴ STF, STA 235 RO, Decisão de 5/5/2008. DJe n.º 85, de 12/5/2008.

¹⁵ “Art. 5º (...). II - Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

¹⁶ “Com relação aos administrados, o princípio da legalidade os protege pela instituição da referida reserva legal absoluta, à qual está adstrito todo o Estado, por quaisquer de seus entes, órgãos e agentes, mesmo delegados, de só agir quando exista uma lei que a isso o determine, tal como expresso no referido art. 5º, II, da Constituição.” (cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 167).

Sob outro viés, há de se impor ao Estado o respeito ao cumprimento da relação firmada com o particular, pois se o Estado atribui a seus atos uma presunção de legitimidade e constrange os jurisdicionados a respeitá-los, a contrapartida inafastável é que os efeitos concretos desses sejam acatados.¹⁷

Agregue-se, ademais, como meio de proteção ao princípio da legalidade, a garantia erigida pelo art. 5º, inciso XXXV: a universalização da tutela jurisdicional, a traduzir-se no preceito de que: *"a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"*. De abrangência genérica, no seu bojo, consagrou-se o controle judicial dos atos administrativos.

Para combater eventuais ilicitudes da Governança, a *Lex Magna* prevê a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança, o mandado de injunção, a ação civil pública, além do controle exercido pelo Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e da própria autotutela por intermédio do controle interno.

O art. 4.º da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - dispõe que *"os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos"*.

A mencionada lei, no Capítulo que elenca os atos ímprobos, dispensou uma seção exclusiva para pontuar pormenorizadamente aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Consoante seu art. 11, constitui improbidade a conduta, comissiva ou omissiva que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade** e lealdade às instituições, notadamente: praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência; frustrar a licitude de concurso público; deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo e descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela Administração Pública com entidades privadas (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014). Em todas as hipóteses, flagrante é a ofensa ao postulado da reserva legal.

E não é só. Nos casos pontuados nas Seções I (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito) e II (atos de improbidade que causam prejuízo ao erário), igualmente se vislumbra violação ao mencionado preceito, seja no âmbito

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 269.
Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

administrativo, seja penal, de forma concomitante, porquanto ao se consumir o crime de corrupção, a subsunção do fato à norma incriminadora evidencia a violação da conduta proibitiva (imperativo negativo).

Nesse conspecto, a afronta à reserva legal descortina-se em diversos dispositivos, a exemplo dos incisos do art. 10 da Lei 8.429/92, a saber: “(...) II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; (...) VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; (...) IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;”.

Destarte, os gestores públicos devem sempre desempenhar suas atividades pautando-se pela observância estrita da lei, a fim de evitar a ocorrência de inidoneidades. Assim, nos crimes de corrupção haverá vulneração direta ao postulado magno, uma vez que a ilicitude é intrínseca aos atos de corrompimento.

Há doutrinadores, inclusive, que caminham além para reconhecer a juridicidade, princípio de maior amplitude do que a legalidade, como dever imposto ao administrador, que necessita atentar não somente às regras formais, mas a todos os princípios expressos ou implícitos, contidos no Ordenamento Pátrio¹⁸.

Seguindo adiante, nomeie-se o postulado da impessoalidade, insito no art. 37 da Lei Maior, cuja positivação surge pela primeira vez na vigente Carta Política e

¹⁸ Nesse norte, “restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública. Trata-se do reconhecimento do princípio da juridicidade, que impõe a obediência, por parte do administrador público, não apenas das regras formais (legalidade), mas, também, de todos os princípios reconhecidos pela comunidade jurídica. A ideia de juridicidade encontra-se positivada, por exemplo, no art. 2.º, parágrafo único, I, da Lei 9.784/1999, que exige a “atuação conforme a lei e o Direito.” Além dos enumerados no art. 37 da CRFB (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), a Administração deve observar outros princípios expressa ou implicitamente reconhecidos pelo ordenamento (razoabilidade, proporcionalidade, finalidade pública, continuidade, autotutela, consensualidade/participação, segurança jurídica, confiança legítima, boa-fé, dentre outros). Não seria lógico supor que o administrador tivesse a opção de não observar determinados princípios jurídicos, assim como não seria lícito concluir pela existência de hierarquia abstrata ou normativa entre os princípios constitucionais aplicáveis à Administração. O pressuposto essencial para configuração do ato de improbidade, no caso, é a violação aos princípios da Administração Pública, independentemente do enriquecimento ilícito do agente ou de lesão ao erário.” (cf. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 113.).

que possui dupla acepção. Uma no sentido de não se dar crédito ao agente público pelos atos por ele praticados, e sim, ao órgão ao qual pertence, coibindo, por consequência, a promoção pessoal.

Outra¹⁹ – mais comumente associada ao vocábulo –, relacionada aos desdobramentos da isonomia, quando veda ao Poder Executivo privilegiar determinado particular em detrimento de outros, razão pela qual a igualdade deve ser o norte aplicável àqueles que se encontrem em idêntica situação.

Bandeira de Mello atenta para o fato de que a impessoalidade visa não só evitar favoritismos, mas coibir tratamentos degradantes por motivo de vingança, sentimento pessoal, etc. Menciona o autor: “*Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismos nem perseguições são toleráveis*”²⁰.

Privilegia-se, dessa forma, o interesse público, em refutação à satisfação de interesses privados.

Em suma, a impessoalidade representa a estrita observância ao princípio da isonomia no âmbito da Governança, projetando a proposição de “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, *caput*, da CF) para “todos são iguais perante a Administração”, pelo que inadmissíveis distinções, salvo as previstas pelo legislador.

Por isso, a Lei Maior instituiu o concurso público como regra de ingresso em cargo ou emprego público (art. 37, II) e estatuiu que os contratos com a Administração devam ser precedidos de processo de licitação “*que assegure*

¹⁹ Di Pietro conceitua a impessoalidade da seguinte forma: “Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. A aplicação desse princípio encontra-se, por exemplo, no artigo 100 da Constituição, referente aos precatórios judiciais; o dispositivo proíbe a designação de pessoas ou de casos nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 68).

Noutro sentido, o princípio significa que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.” Em consequência, “as realizações administrativo-governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produziu. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos”. (cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 667-668).

²⁰ “Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.” (cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 117).
Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI); exemplos de aplicação concreta do preceito *sub examine*. Paralelamente, previu exceções como as nomeações para cargos em comissão, bem como ressalvou, nas licitações, dispensas e inexigibilidades.

Outra incidência prática da impessoalidade se encontra na Lei nº 9.784/99, cujos arts. 18 a 21 contêm disposições sobre o impedimento e suspeição, com vistas a mitigar qualquer parcialidade da autoridade executiva.

Volvendo à Lei nº 8.429/1992, dentre os atos que atentam contra a Administração do Estado, o inciso VII, do art. 11, prima pela estrita observância à impessoalidade ao tipificar como ato de indevido a conduta de: *“VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.”*

Concretização do mencionado postulado, agora extraído diretamente da Magna Carta, foi o disciplinado pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Poder Judiciário pela Resolução nº 7, de 18/10/2005, ao vedar o nepotismo. Atacada judicialmente, teve sua validade referendada pelo Supremo Tribunal Federal. Leia-se:

*Ementa: Administração Pública. Vedação nepotismo. Necessidade de lei formal. Inexigibilidade. **Proibição que decorre do art. 37, caput, da CF.** RE provido em parte. I - Embora restrita ao âmbito do Judiciário, a Resolução 7/2005 do Conselho Nacional da Justiça, a prática do nepotismo nos demais Poderes é ilícita. II - **A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática.** III - **Proibição que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.** (RE 579951, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 20/8/2008, DJe de 24/10/2008) (GRIFOS NOSSOS)*

Posteriormente, a Excelsa Corte aprovou a Súmula Vinculante nº 13²¹, seguida da edição do Decreto Federal nº 7.203, de 4/6/2010, que versa sobre a referida proibição no marco do Poder Executivo da União.

²¹ Leia-se o teor da Súmula citada: “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”. A Súmula, por igual, veda o chamado nepotismo cruzado que ocorre quando dois agentes públicos empregam familiares em locais distintos onde trabalham como troca de favores. Ficam de fora do alcance da súmula os cargos de caráter eminentemente político, exercidos por agentes nesta condição. Complementando, o Estatuto dos Servidores da União - Lei nº. 8.112/90, cujo art. 117, inciso VIII, proíbe o servidor de manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil.

Mais adiante, a “moralidade”²² emerge como vetor principiológico da Constituição e regente para a Governança e seus gestores. Ela *“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.”*²³

Na definição de Bandeira de Mello²⁴, *“a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”*, e nele compreendem-se os preceitos da lealdade e da boa-fé.

Ressalte-se que a moralidade administrativa não se exaure na moral comum. Ao revés, é mais rígida e minuciosa. Consiste não só na correção de atitudes, como na observância da boa gestão.

A Carta da República positivou-a como norteadora do atuar público, pelo que, a ética, os bons costumes e a honestidade devem pautar a conduta do agente estatal. Por certo nem tudo que é moralmente reprovável poderá ser disciplinado em lei, porém, a legalidade e a moralidade encontram-se intrinsecamente interligadas, complementando-se. Por decorrência, violar os preceitos morais *“implicará na violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição”*²⁵.

André Hauriou, precursor da ideia de moralidade administrativa, vislumbrou-a nos julgamentos do Conselho de Estado Francês na figura do desvio de poder, com vistas a efetivar o controle dos atos discricionários, inatacáveis, até então, pelo escrutínio legal²⁶.

No Poder Judiciário foi editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a prefalada Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, alterada pelas Resoluções nº 9, de 6 de dezembro de 2005 e nº 21, de 29 de agosto de 2006.

No tocante ao Ministério Público Federal, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou as Resoluções de nº 1, de 4 de novembro de 2005, de nº 7, de 14 de abril de 2006 e de nº 21, de 19 de junho de 2007.

²² “(...) o princípio da moralidade exige condutas sérias, leais, motivadas e esclarecedoras, mesmo que não previstas na lei. Constituem, pois, violação ao princípio da moralidade a conduta adotada sem parâmetros objetivos e baseada na vontade individual do agente e o ato praticado sem a consideração da expectativa criada pela Administração.” (cf. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 122.)

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 22.

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* p. 122.

²⁵ *Idem*.

²⁶ “Para Hauriou, a moralidade não era outra coisa senão o espírito geral da lei administrativa, espírito esse que se imporia, como se impõe, aos administradores como o dever de agir pelo bem do serviço. *Ius Gentium*. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

Tamanha sua relevância que a jurisprudência da mais alta Corte Brasileira parametrizou-a nos seguintes termos:

O princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.” (ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 5/6/2002, DJ de 23/8/2002)

Dialoga a moralidade com a probidade, consistente no dever de o agente público servir à Administração com honestidade, sem usufruir dos poderes advindos do exercício de suas funções, em proveito pessoal ou de outrem. Inobservar tal dever enseja ato ilegal, certo que a imoralidade administrativa se qualifica pelo dano ao Erário ou/e pela vantagem auferida pelo agente.²⁷

Nessa senda, a edição de leis, regulamentos e outros normativos balizam a conduta estatal de modo a prevenir e obstaculizar atitudes amorais e imorais. A própria *Lex Fundamentalis* previu como pena de improbidade a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento aos cofres públicos, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º).

Mas, de nada valeriam todos esses princípios se não houvesse o da publicidade.

Por certo, a cogência de se dar notoriedade e ampla divulgação aos atos praticados pela estatalidade, consagra-se a plena transparência do atuar público.²⁸

A negativa de se noticiar atos e fatos oficiais, por si só, já constitui violação legal, ex vi do art. 11, inciso IV, da Lei nº 8.429/1992, posto a sonegação de

A noção de violação da lei, que ensejava controle de legalidade, não se aplicava aos casos de desvio de poder, de excesso de poder no exercício da discricionariedade, pois seria abusar da noção de violação da lei. Assim, o fundamento do controle do exercício da discricionariedade, da apreciação pelo Conselho de Estado de recursos contra atos eivados de desvio de poder, repousaria na noção não de legalidade, mas de moralidade administrativa”. (Apud: CAMMAROSANO, Márcio. *Moralidade Administrativa*. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). *Tratado de Direito Administrativo*. v. 1., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 267-268).

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 669.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* p. 117. E complementa o autor: “Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.”

informações dificultar a fiscalização por parte da comunidade e dos órgãos de controle.

Ora, quando um servidor do Estado desacata a regra jurídica e se desconhece, a impunidade reina, as ações delituosas se perpetuam num ciclo vicioso e maléfico à República. A publicidade, sem dúvida, representa significativo óbice para corruptores e corruptos, nomeadamente, após iniciadas as investigações policiais e as do *Parquet*.

Observá-la garante a clareza, mormente porque a imprensa e os recursos tecnológicos de velocidade descomunal disseminam notícias de interesse comum em tempo real. Como resultado, a participação dos cidadãos nos foros de discussão densifica-se quer pela divulgação do conhecimento quer por atuações positivas, como a interposição das ações judiciais cabíveis.

Diversos são os dispositivos máximos assecuratórios do acesso à informação (art. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, 37, § 3º, II, 216, § 2º). O art. 5º, XXXIII, estabelece que *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*.

A publicidade, no Brasil, vem ganhando destaque nos últimos anos, tendo por ápice a promulgação da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A norma reforça o preceito geral de que os informes constantes nos órgãos públicos são de livre acesso, excetuando-se, tão-só, os casos previstos em lei (transparência passiva). Ela assegura a divulgação em prol do interesse público, independentemente de solicitação (transparência ativa), fomenta a cultura da visibilidade e salvaguarda o controle social sobre a Governança (art. 3º da Lei nº 12.527/2011).

Tal como colocado, a sociedade terá à disposição os dados necessários para fiscalizar o Estado, viabilizados pelo acesso digital, sem a necessidade de requisitá-los diretamente (art. 3º, incisos II e III da Lei nº 12.527/2011).

Paralelamente, há muito se conhece a força e a capacidade quase ilimitada que a mídia tem de conceber ou moldar o convencimento social. Hodiernamente, o cenário torna-se cada vez mais complexo, pois, além da imprensa escrita e das

emissoras de rádio e de televisão, há a *Internet*, que disponibiliza textos, imagens e sons de imediato.

Indene de dúvidas sua relevante contribuição para apurar o potencial analítico do cidadão, colocando ao seu alcance a informação. Na política, dá conta do passado dos candidatos, de suas plataformas de campanha e das questões eleitorais, aprimorando a escolha consciente.

Nesse sentido, o pluralismo das fontes de comunicação e a possibilidade efetiva de contestação por parte dos indivíduos são requisitos fundamentais aos sistemas liberal-democráticos.²⁹ O acesso aos vários pontos de vista possibilita o debate, o confronto de idéias e opiniões, permitindo a formação de uma convicção livre. Na expressão de Tocqueville, a opinião não deve ser “*atingida sempre do mesmo lado*”, o ideal é a diversificação de maneiras do pensar.

Em obra dedicada ao tema, discorre René Dotti:

O direito à informação é considerado também sob a perspectiva de um direito à notícia e de um direito ao fato. A notícia pode ser definida como a relação de conhecimento entre um sujeito e uma realidade (a manifestação, o fato, um documento). É o resultado de uma atividade informativa em cujo desenvolvimento surge tal ‘relação de conhecimento’.³⁰

O ensinamento ilustra, em meio às exigências sufragadas pelos Estados de Direito, a relevância do conhecimento nas relações humanas. É ele que dá ensejo ao amadurecimento do pensamento comunitário, capacitando-o a posicionar-se e defender seus interesses, seja por meio da consciência crítica seja por intermédio da valoração do que é posto sob valoração coletiva.

Nesse diapasão,

O direito de ser informado tem por conteúdo o recebimento de informações fidedignas do Estado sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno acesso a elementos mantidos em arquivos públicos, de interesse público ou particular. O Estado é devedor da prestação de comunicar aos cidadãos sobre todos os fatos relevantes que são do seu domínio, sem prejuízo de franquear acesso a quem buscar outros elementos. É o direito à verdade, que obriga também aos meios de comunicação, os quais devem prestar informações de interesse público, desde que verossímeis e decorrentes de apuração responsável.³¹

²⁹ STOPPINO, Mario. *Dicionário de Política*, BOBBIO, Norberto; MATTEICCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Coord. trad. João Ferreira. 12 ed. Brasília: editora UnB/LGE, 2004, p 731.

³⁰ DOTTI, René Ariel. *Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 169.

³¹ WEICHERT, Marlon Alberto. *Dicionário de Direitos Humanos: Informação*. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Informa%C3%A7%C3%A3o>>.

A função primordial dos informes é “colocar a pessoa sintonizada com o mundo que a rodeia (...), para que possa desenvolver toda a potencialidade da sua personalidade e, assim, (...) tomar as decisões que a comunidade exige de cada integrante”.³²

Viabiliza, outrossim, a eticidade nos negócios e decisões estatais capazes de surtir efeitos sob garantias elementares.³³

Extensas são as decisões autografadas pelo Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, nas mais variadas latitudes. Deveras elucidativo o julgamento do mandado de segurança nº 24725, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, cujo excerto do voto se reproduz abaixo:

O direito de receber, dos órgãos integrantes da estrutura institucional do Estado, informações revestidas de interesse geral ou coletivo, qualifica-se como prerrogativa de índole constitucional. Sujeita, unicamente, às limitações fixadas no próprio texto da Carta Política. (Julgado em 28/11/2003. DJU 9/12/2003)

Tamanha importância atribuiu o Legislador de Primeiro Grau a esta garantia, que elevou a *cânon* constitucional o *habeas data*, com o fito de “assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” - art. 5º, LXXII, da Norma Fundamental.

Nas hipóteses de negativa ou desacatamento, oferece, ainda, a Constituição ao jurisdicionado o mandado de segurança, o *habeas corpus*, a ação civil pública e a ação popular, com vistas a fazer prevalecer a limpidez e a desocultação do segredo.

Por derradeiro, o postulado da eficiência é elencado por último pelo art. 37 da Lei Fundamental. 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”. Fácil notar que a sua inserção na *Lex Magna* descortina “o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos”³⁴.

Na verdade, a eficiência não se enquadra em um conceito jurídico, mas econômico, porque qualifica atividades. Numa acepção ampla, significa “fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das

³² DE CARVALHO, Castanho. *Direito de Informação e Liberdade de Expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 88

³³ MIRANDA, ROSÂNGELA RODRIGUES DE. *A Proteção Constitucional da Vida Privada*. São Paulo: Editora de Direito, 1996. p. 145-146.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 31.

*necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado”*³⁵. A meta são melhores resultados com menores custos, valendo-se dos meios disponíveis.

Após discorrer acerca da dificuldade da transposição da noção econômica para a administrativa, José Afonso da Silva conclui ser a eficiência obtida *“pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”*³⁶.

Antes mesmo de a Constituição Federal ter erigido tal preceito à magnitude máxima com a edição da EC nº 19, de junho de 1998, Hely Lopes Meirelles 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”*³⁷.

Aliás, a inércia do Executivo pode gerar o dever de indenizar os prejuízos advindos do atraso, levando-o a responder civilmente no foro judicial.³⁸

O Direito Administrativo passou, portanto, a deter dupla finalidade: ordenar, disciplinar e limitar o poder, bem assim assegurar a eficácia e efetividade do atuar da Governança³⁹.

³⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 671.

³⁶ “O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores.” (cf. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.* p. 671-672).

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.* p. 90. Acrescenta que: “Esse dever de eficiência (...) corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)”.

³⁸ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 50.

³⁹ “Convém aclarar, com apoio na dupla dimensão dos direitos fundamentais, a dupla finalidade que passa a ser atribuída ao Direito Administrativo: não somente lhe compete ordenar, disciplinar e limitar o poder, mas também assegurar eficácia e efetividade à ação administrativa. Trata-se, na feliz expressão de Schmidt-Assmann, de proibir não só o excesso, mas também o defeito: ‘em um direito administrativo construído nas marcas de uma Constituição e de suas liberdades, haverá de existir lugar para as ideias de eficácia, funcionalidade e capacidade de atuação efetiva’.” (cf. MOTTA, Fabrício. Regulamentos Administrativos. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). *Tratado de Direito Administrativo*. v. 1., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 120.).

Com isso, primou-se pela resolução de duas ordens de questões: o controle da eficácia e da eficiência da gestão orçamentária (art. 74, II, da CF) e a otimização do desempenho estatal, visando resultados⁴⁰.

Nesse conspecto, a Constituição previu a perda do cargo do servidor público após procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurando-se-lhe a ampla defesa (art. 41, III). Mencionou 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), dentre outras medidas de produtividade adotadas.

Concernente ao desempenho, a eficiência apresenta aspectos a serem considerados⁴¹. O primeiro em relação ao atuar do agente público, do qual se exige um agir compatível ou superior ao esperado para o exercício de suas funções. O segundo referente à própria estruturação e organização do Poder Executivo.

Sua aplicação prática exsurge não só quando se determina a extinção de órgãos e o remanejamento de servidores, se existentes descompassos, como no surgimento de novos institutos tais quais os contratos de gestão e as agências autônomas.

E na ocorrência de corrompimento, franca é a violação ao preceito em face do desvio de finalidade acarretar inegáveis danos à prestação dos serviços públicos em desfavor da sociedade.

De toda sorte, não se olvide que a eficiência, sob hipótese alguma, prevalece sobre o princípio da legalidade, sendo obrigatória a observância conjunta.

Como se vê, os postulados nomeados comunicam-se. A impessoalidade argumenta com a aplicação correta da lei e o respeito à moralidade, que impõe a publicidade dos atos praticados, a impactarem positivamente na eficiência administrativa. Vislumbra-se, pois, uma saudável complementariedade e

⁴⁰ MIRANDA, Henrique Savonitti. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007. p. 102.

⁴¹ Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.* p. 84: "Trata-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que 'reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida em que se transformem em organizações públicas não estatais - operem muito eficientemente'".

intersecção, nunca sobreposições, devido a imprescindibilidade da comunhão principiológica das determinações normativas.

Tais proposições refletem o amadurecimento do pensamento jurídico brasileiro e seu árduo empenho em construir um país mais probo e ético. Para tanto, mister romper barreiras e derrotar a máquina corrupta atuante no interior do próprio Estado, um Estado acometido por mazelas de difícil erradicação e cuja repressão nem sempre foi eficaz e presente.

Consoante preleciona Peter Häberle⁴²:

A Constituição não é apenas um conjunto de textos jurídicos ou um mero compêndio de regras normativas, mas também a expressão de um certo grau de desenvolvimento cultural, um veículo de autorrepresentação própria de todo um povo, espelho de seu legado cultural e fundamento de suas esperanças e desejos.

Gomes Canotilho, ao apontar uma nova materialidade constitucional, pontua:

(...) deve-se ao neoconstitucionalismo fundador a sugestão das primeiras tentativas metodológicas no sentido de garantir a força normativa da Constituição. Recorde-se que a distinção entre Constituição em sentido normativo (“Constituição jurídica”) e Constituição em sentido fáctico (Constituição “real”) serviu para realçar a condicionalidade recíproca entre ambas, de forma a obter metodicamente uma realista força normativa de Constituição (assim, K. Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung*, 1999, com tradução brasileira de Gilmar Mendes, *A força normativa da Constituição*, Porto Alegre, 1991). Para imprimir força normativa a uma Constituição é necessário assegurar a sua concretização e a concretização nada mais é que o processo ou procedimento integral de interpretação e aplicação da norma.⁴³

Sem embargo, a lei, por si só, dificilmente aspirará “*uma efectiva normativização do político se, metodicamente, insistir na concretização de princípios abstractos ou na força dirigente exclusiva das suas regras.*”⁴⁴, pelo que insuficiente o “patriotismo constitucional”⁴⁵.

⁴² HÄBERLE, Peter. *Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura*. Madrid: Tecnos, 2000, p. 34 *apud* COELHO, Inocêncio Mártires. *Evolução do constitucionalismo brasileiro pós-88*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 62.

⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Os Métodos do Achamento Político. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 48

⁴⁴ *Ibidem*. p. 51.

⁴⁵ “(...) A invocação de um “patriotismo constitucional” só terá sentido se, através dele, se identificarem os “processos devidos”, indispensáveis à retomada do fôlego normativo da Constituição por todos os sujeitos, quer do poder, quer da sociedade (cf. M. Cattoni, *Poder constituinte e patriotismo institucional*, Belo Horizonte, 2006). Dir-se-ia que a forma de organização constitucional pressupõe itinerários (itinere) capazes de veicular a responsabilidade colectiva, não só porque, através deles, se estabelecem os canais de comunicação que conferem legitimação, visibilidade e transparência às decisões políticas, mas também porque possibilitam uma imediação razoável com os destinatários finais das normas (exemplo paradigmático é o das audiências de interessados levadas a efeito pelo Supremo Tribunal Federal). Neste contexto, os processos devidos (processo conjuga-se no plural, pois abrange não apenas os processos legislativos e judiciais, mas também outras manifestações participativas como é o caso dos *amicii curiae*), alargariam o espaço público

Indubitável a previsão abstrata dos princípios revelar-se de suma importância porque constitui o ponto de partida de onde se desdobrarão todas as regras e procedimentos infraconstitucionais que efetivarão a *Norma Normarum*. Contudo, ela não basta para concretizá-los.

Nesse contexto, a tipificação de condutas ilícitas, com a edição e posterior aplicação de leis coibidoras, descortina-se como uma das ferramentas para a mudança de paradigma. É o que se abordará adiante.

3. AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

O Estado brasileiro tem dado mostras de ativo enfrentamento aos crimes e à prevenção da corrupção. A partir de 2003 o Governo da União fortaleceu a Polícia Federal e garantiu maior autonomia ao Ministério Público, com a edição de leis e decretos capazes de fazer frente à criminalidade complexa e especializada.

O arcabouço normativo em vigor tem-se mostrado valioso para a apuração, a investigação, o processo e o julgamento desses delitos, incluindo a recuperação de ativos e divisas ilicitamente desviadas.

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
- Tráfico de influência em transação comercial internacional – art. 337 C

para além do “espaço estatal”. A mobilização cidadã e a “mobilização institucional” alargariam, através do processo, as funções da hermenêutica constitucional no Estado de direito democrático (cf. M. Cattoni, *Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado de direito democrático*, Belo Horizonte, 2004).” (cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Os Métodos do Achamento Político*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 51).

Lei de Ação Civil Pública - Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Lei dos Crimes Econômicos - Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Lei sobre os Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional - Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

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.

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.

Lei de Conflito de Interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal - Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

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.

Lei de Licitações - Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009; acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Visa determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Responsabilidade Fiscal).

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.

Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Considerada um marco legislativo no cenário nacional e oriunda da iniciativa popular proveniente da Campanha da Ficha Limpa, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), ela é fruto do clamor social que exigiu maior rigor nas

candidaturas políticas. A legislação foi aplicada pela primeira vez nas eleições municipais de 2012.⁴⁶

Confirmando a validade da LC nº 135/2006, o Supremo Tribunal Federal, em apreciação conjunta das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs 29 e 30) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4578) nas quais se questionavam sua compatibilidade hierárquica em face da *Lex Magna*, por maioria de votos, declarou a constitucionalidade, para atingir até os atos e fatos pretéritos ocorridos à sua vigência.⁴⁷

⁴⁶ Sinteticamente a LC nº 135/2010, determina a inelegibilidade, por oito anos, de políticos condenados em processos criminais em segunda instância, cassados ou que tenham renunciado o mandato para evitar a cassação, dentre outras circunstâncias.

São considerados inelegíveis o governador e o prefeito que perderem os cargos eletivos por violação à Constituição Estadual e à Lei Orgânica do Município. Também não poderão se candidatar o condenado pela Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político. A condição de inelegibilidade alcança, ademais, os condenados por crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei de falências. Atinge, também, os crimes contra o meio ambiente e a saúde pública e os crimes eleitorais para os quais a lei determine a pena de prisão. Incide, ainda, sobre os delitos de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; a lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o racismo, a tortura, o terrorismo e os crimes hediondos; o delito de redução à condição análoga à de escravo; os crimes contra a vida e a dignidade sexual e os praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A norma veda candidaturas políticas daqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargo ou função de natureza pública, rejeitadas por irregularidade insanável que configure improbidade administrativa. Na mesma condição encontram-se os detentores de cargos públicos que beneficiarem a si ou a terceiros pelo abuso do poder econômico ou político.

Por igual, inelegíveis estão os condenados por corrupção eleitoral, compra de votos, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma.

Os políticos que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento da representação ou a abertura do processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal e do Município também não poderão concorrer às eleições, bem assim, os condenados à suspensão dos direitos políticos por ato intencional de improbidade administrativa que causaram lesão ao patrimônio público e enriqueceram-se ilicitamente. De forma idêntica, os excluídos do exercício da profissão em decorrência de infração ético-profissional, e os condenados em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou união estável para evitar caracterização de inelegibilidade. A Lei inclui no seu rol o demitido do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais. Alfim, inelegíveis estão os magistrados e os membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente, que tenham perdido o cargo em virtude de sentença judicial condenatória ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

⁴⁷ **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF.** Relator: **Min. Luiz Fux** Reqte. (S) :Partido Popular Socialista Adv.(A/S) :Fabrício De Alencastro Gaertner E Outro (A/S) Intdo.(A/S): Presidente Da República Adv.(A/S) : Advogado -Geral Da União Intdo.(A/S) : Congresso Nacional Adv.(A / S) : Advogado -Geral Da União

EMENTA: Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em Julgamento Conjunto. Lei Complementar Nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à irretroatividade das leis: Agravamento do regime jurídico eleitoral. Ilegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de inelegibilidade. Presunção de inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese análoga à redução teleológica para limitar sua aplicabilidade aos

Esclareça-se que a LC nº 135/2010, deu nova redação à LC nº 64, de 1990 e instituiu hipóteses diversas de inelegibilidade voltadas à proteção da probidade e moralidade administrativas no exercício do mandato, *ex vi* do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, igualmente cancelado pelo Superior Tribunal Eleitoral no julgamento do Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000/DF.⁴⁸

Agreguem-se, ademais, ao arcabouço jurídico citado, os seguintes decretos e leis:

Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 que institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Código de Conduta da Alta Administração Federal; Código de Ética Pública do Servidor Civil do Poder Executivo.

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 última, amplia o rol de condutas puníveis e introduz a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, então inexistente, por atos de corrupção cometidos em

efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Observância do princípio democrático: fidelidade política aos cidadãos. Vida Progressiva: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como e para os mandatos em curso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4065372>.

⁴⁸ **Recurso Ordinário Nº 1616-60.2010.6.07.0000 - CLASSE 37 - BRASÍLIA - DF** Relator: **Ministro Arnaldo Versiani** Recorrente: Coligação Esperança Renovada (PP/PSC/PR/DEM/PSDC/PRTB/PMN/PSDB/PTdoB) Advogados: Mariano de Siqueira Neto e outros Recorrente: Joaquim Domingos Roriz Advogados: Pedro Gordilho e outros Recorrido: Ministério Público Eleitoral Recorridos: Antônio Carlos de Andrade e outro Advogados: André Brandão Henriques Maimoni e outro Recorrido: Júlio Pinheiro Cardia. Advogada: Nuara Chueiri.

EMENTA: Inelegibilidade. Renúncia. Qualquer candidato possui legitimidade e interesse de agir para impugnar pedido de registro de candidatura, seja às eleições majoritárias, seja às eleições proporcionais, independentemente do cargo por ele disputado. Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (Rel. Min. Hamilton Carvalhido). As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que o respectivo fato seja anterior à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. Tendo renunciado ao mandato de senador após o oferecimento de representação capaz de autorizar a abertura de processo por infração a dispositivo da Constituição Federal, é inelegível o candidato para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foi eleito e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura, nos termos da alínea k, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, acrescentada pela Lei Complementar nº 135/2010. Recursos ordinários não providos. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiByLn1yYnXAhUGOZAKHZw_D-IQFggxMAI&url=https%3A%2F%2Ftse.jusbrasil.com.br%2Fjurisprudencia%2F18814732%2Frecurso-ordinario-ro-213689-sp%2Finteiro-teor-104143318&usq=AOvVaw1TlIjNKCso8JbvmGonuk

seu interesse ou benefício contra a estatalidade. Na esfera administrativa poderão incidir penas de multa de até 20% do faturamento bruto da empresa, ou, de até 60 milhões de reais quando não for possível esse cálculo; poderá haver também a publicação extraordinária em meios de grande circulação, às expensas da pessoa jurídica, da decisão condenatória.

Na esfera judicial, será possível a decretação do perdimento de bens, a suspensão de atividades e a dissolução societária compulsória, para além da proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos, entidades e instituições financeiras públicas ou controladas pelo Poder Público, por prazo determinado.

Em qualquer das hipóteses haverá reparação integral do dano causado. Vale ressaltar ser desnecessária a comprovação da intenção dos dirigentes ou donos das empresas em querer lesar o Estado, tampouco, se o benefício gerado pelo ilícito chegou a ser auferido concretamente. Na esfera administrativa, as sanções serão aplicadas pela Controladoria-Geral da União ou pela autoridade máxima do órgão ou entidade de cada um dos Poderes; e, se se tratar de suborno transnacional, tão só pela CGU.

Outra inovação legal é a possibilidade de celebração do chamado ‘acordo de leniência’, com empresas que colaborarem ativamente nas investigações de irregularidades, o que poderá isentá-las de certas penas e reduzir o valor das multas. O objetivo é estimular a denúncia espontânea e possibilitar a obtenção de documentos e informações que seriam desconhecidos ou obtidos somente em demorada investigação.

4. O BRASIL E OS TRATADOS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO.

Na esfera externa, o Brasil ratificou os seguintes instrumentos que preveem a cooperação internacional sobre a matéria: I) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU)⁴⁹; II) a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA)⁵⁰; e III) a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵¹ sobre o Combate à

⁴⁹ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>

⁵⁰ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>

⁵¹ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>

Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Por partes:

a) Convenção da ONU

Decerto há corrupção desde as primeiras civilizações e é ela uma dura realidade existente tanto nos países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento. Está-se diante de prática antidemocrática, que acarreta o descrédito das instituições e o enfraquecimento dos valores morais e éticos de um povo. Nos anos 90, anuiu-se no seio da Comunidade das Nações o consenso de que o avanço deste mal contribui para incrementar a pobreza e impacta negativamente nas relações comerciais entre os Estados.

Como resultado da 81ª Plenária, em 4 de dezembro de 2000, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 55/61, reconheceu a importância de desenvolver um instrumento jurídico internacionalmente vinculante contra a corrupção e estabeleceu um Comitê *ad hoc*, aberto aos partícipes, com a tarefa de elaborá-lo. O texto deveria conter a criminalização de todas as formas de corrupção, a cooperação entre os países celebrantes e os aspectos regulamentares do crime e a sua relação com a lavagem de dinheiro. Para tanto, foi solicitado ao Secretário-Geral que convocasse um Grupo Intergovernamental de Peritos com o fito de examinar e preparar uma minuta dos termos de referência para a sua negociação. A Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC) foi pactuada em sete sessões do Comitê, no período de 21 de janeiro de 2002 a 1º de outubro de 2003, restando adotada na Assembleia-Geral da ONU pela Resolução 58/4, assinada em 9 de dezembro do ano de 2003.

No Brasil, o Tratado foi ratificado pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e posteriormente promulgado pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Concebida como o maior e o mais completo instrumento global vinculante contra a corrupção, dita Convenção retratou diversos espectros do tema fundamentada em quatro tópicos especiais: a) medidas preventivas; b) criminalização e aplicação da lei; c) cooperação internacional; e d) recuperação de ativos.

Elencam-se como medidas preventivas:

- I - Políticas e práticas de prevenção da corrupção;
- II - Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção;

- III - Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público;
- IV - Códigos de conduta para funcionários públicos;
- V - Contratação pública e gestão da fazenda pública;
- VI - Medidas para promoção da transparência pública;
- VII - Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- VIII - Medidas de prevenção da corrupção no setor privado;
- IX - Fomento da participação da sociedade;
- X - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro.

O Instrumento exorta os Estados-Partes a adotarem regras penalizadoras observando as diversas variáveis desse delito. Para além, a UNCAC estatui parâmetros com o escopo de garantir a aplicação e a eficácia das práticas adotadas. Dentre os atos de corrupção tipificados como crimes, destacam-se condutas inéditas tais como o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas, bem assim o enriquecimento ilícito.

Com vistas a incrementar a recuperação de ativos, a UNCAC discrimina como atos de corrupção as condutas abaixo:

- Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público;
- Tráfico de influência;
- Abuso de funções;
- Suborno no setor privado;
- Malversação ou peculato de bens no setor privado;
- Ocultação;
- Obstrução da Justiça.

A UNCAC determina aos signatários a adoção de implementos que estabeleçam a responsabilização das pessoas jurídicas nos níveis penal, civil e administrativo.

No capítulo acerca da cooperação internacional são abordados: a cooperação internacional; a extradição; o traslado de pessoas condenadas a cumprir pena; a assistência jurídica recíproca; a transferência de procedimentos criminais de investigação; a cooperação em matéria de cumprimento da lei; as investigações conjuntas e as técnicas especiais de investigação.

Por último, a recuperação de ativos resultantes de desvios é tratada como questão essencial contra esse maléfico agravo. Ela revela-se essencial não só para o aumento da confiança nos Governos, mas para reaver recursos necessários ao desenvolvimento do país extraviados ilegalmente. Por isso, tal meta foi definida como um dos princípios fundamentais estipulados pela Convenção da ONU.

b) Convenção da OEA.

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção foi precedida por instrumentos outros da OEA sobre a mesma matéria. Em 1994, os Ministros das Relações Exteriores e os Chefes de Delegação dos Estados membros, mediante a “Declaração de Belém do Pará”⁵², manifestaram apoio ao estudo de medidas destinadas a combater a corrupção, melhorar a eficiência da gestão pública e promover a transparência e a probidade na administração dos recursos públicos. Por meio da Resolução AG/RES 1294 (XXIV-O/94), a Assembleia Geral, em sua 10ª Sessão Plenária, determinou ao Conselho Permanente o estabelecimento do “Grupo de Trabalho sobre Probidade e Ética”, responsável por compilar legislações nacionais relacionadas à ética pública, no qual se discutiu experiências de controle e supervisão para a expedição de recomendações aos Estados membros.

Em dezembro de 1994, após a realização da Primeira Cúpula das Américas, os Chefes de Governo e de Estado reconheceram a importância de esbaterem-se contra corrupção para o fortalecimento democrático. Em 1995, na 11ª Sessão Plenária, o Presidente do Grupo de Trabalho foi incumbido de realizar o Projeto da Convenção Interamericana contra a Corrupção, a ser apreciado em Conferência Especializada. O texto, firmado em Caracas em 29 de março de 1996, entrou em vigor no dia 6 de março do ano seguinte a partir do depósito do segundo instrumento de ratificação, nos termos do artigo XXV. A Convenção conta, atualmente, com a ratificação dos trinta e quatro Estados membros da OEA, tendo amplo alcance e reconhecimento no contexto regional.

No Brasil, ela restou aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com reserva ao artigo XI, §1º, “c” e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

O foco primordial do Pacto é a promoção e o fortalecimento do desenvolvimento dos instrumentos necessários para prevenir, detectar, punir e

⁵² Disponível em <http://scm.oas.org/pdfs/agres/ag03808P01.pdf>

erradicar a prática delituosa, além de facilitar e regular a assistência e cooperação entre os membros signatários.

Em complementação aos objetivos da Convenção da OEA foi firmado, em 5 de junho de 2001, o Documento de Buenos Aires⁵³, que dispõe sobre o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), e busca contribuir para a criação e a adoção de medidas preventivas, de detecção, punição e erradicação do agravo pela facilitação de atividades de cooperação técnica, intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas nos Estados Partes.

Em consonância a Convenção, o Mecanismo de Acompanhamento prevê a igualdade jurídica dos países signatários, o respeito aos princípios das soberanias nacionais e a não intervenção. Nesse norte, impõe a adoção de sanções somente por consenso e de forma imparcial e objetiva.

O Mecanismo de Acompanhamento é composto por dois órgãos: a Conferência dos Estados Partes e a Comissão de Peritos.

A Conferência dos Estados Partes constitui o órgão superior de decisão, responsável pela elaboração de diretrizes e de orientações gerais, que se reúne periodicamente para avaliar seu funcionamento e introduzir modificações. É composta por todos os Estados que fazem parte do MESICIC.

A Comissão de Peritos, por seu turno, é formada por peritos designados por cada um dos Estados integrantes e é responsável pela análise técnica da implementação da Convenção. Compete a esta Comissão selecionar os temas que serão objeto de análise a cada rodada de avaliação, mantendo o equilíbrio no tratamento das disposições de natureza diversa.

A Convenção da OEA enfatiza, primordialmente, a adoção de medidas preventivas, a definição dos atos de corrupção, a tipificação dos delitos de suborno transnacional e o enriquecimento ilícito, bem como regulamenta os termos da assistência e cooperação internacional.

c) Convenção da OCDE

Como os demais documentos internacionais que a precederam a **Convenção da OCDE contra o Suborno Transnacional** surgiu em um cenário de globalização crescente, no qual a Comunidade das Nações passou a devotar maior atenção ao

⁵³ Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/doc_buenos_aires_sp.pdf
Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

exame das consequências e dos impactos da corrupção na condução dos negócios externos.

O suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais foi o Norte inicialmente tratado pelo Grupo de Trabalho. Da atividade resultou, em 1994, o primeiro acordo multilateral, concluído em Paris, em 17 de dezembro de 1997, pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram países como o Brasil, a Argentina e o Chile, entrando em vigor no ano de 1999.

No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Seu propósito é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais. Acorde a própria OCDE, após vigência do Ato, houve um incremento no número de investigações e condenações pelos Estados pactuantes em delitos desta natureza.

Para os fins da Convenção, consideram-se funcionários públicos estrangeiros qualquer pessoa que ocupe cargo nos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário de um país que não o seu de origem, independentemente de ter sido nomeada ou eleita. Outrossim, pode ser sujeito ativo aquele que exerça função pública para um país estrangeiro. Neste rol enquadram-se os funcionários ou representantes de organização pública internacional.

A Convenção dispõe sobre normas tributárias e de contabilidade. As regras de contabilidade nela constantes requerem o estabelecimento da proibição de “caixa dois” e de operações inadequadamente explicitadas.

Concernente à lavagem de dinheiro, o Estado signatário que criminalize a corrupção de seu funcionário público nos termos da legislação doméstica sobre lavagem de dinheiro deverá, também, fazê-lo, em condições equivalentes, nos casos de suborno de funcionário público estrangeiro, independentemente do local da ocorrência do fato. Em se tratando de países que possuem um rol de delitos anteriores ao da lavagem de dinheiro, a Convenção requer a inserção da corrupção de funcionário público estrangeiro como crime antecedente, nos mesmos moldes da corrupção ocorrida em território nacional.

5. ESTRATÉGIAS E MEDIDAS INTERNAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO

Iniciativas importantes têm sido implementadas eficazmente para enfrentar a corrupção no Brasil. Cite-se:

A *Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* - ENCCLA⁵⁴, criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e as discussões em conjunto com os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, ao lado do Ministério Público dos diversos níveis – federal, estadual e municipal - para a formulação de políticas voltadas ao combate do delito. O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, por intermédio da Coordenação-Geral de Articulação Institucional, funciona como secretaria executiva do órgão.

O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada qual se institui um grupo de trabalho com mandato e alcance predefinidos, a fim de realizar estudos e diagnósticos legais-normativos, compor bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar sistemas de cadastros, aferir as necessidades e a promoção de soluções em Tecnologia da Informação, buscar a eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à discussão dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho reúnem-se mensalmente.

No cenário mundial, a ENCCLA tem cumprido papel essencial para atender as recomendações externas. Ao longo dos anos, os trabalhos por ela desenvolvidos trouxeram resultados positivos no tocante a repressão à lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção.

Para o ano de 2017 foram definidas 11 ações durante a 14ª Plenária realizada entre 28 de novembro e 2 de dezembro de 2016 na cidade de Natal/RN.

A par disso, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, por seu turno, possui um *Programa em prol da Promoção da Ética e da Integridade*. A corrupção, devido à sua complexidade e potencial danoso, exige paralelamente ao combate, ações estatais preventivas. Daí, imperioso estimular a correção da idoneidade e a integridade no serviço público e privado, de forma que seus agentes sempre atuem em prol do interesse comunitário e social.

Tal como exposto, as leis anticorrupção brasileiras punem as empresas corruptoras e possibilitam atingir o patrimônio societário, não somente penalizando

⁵⁴ <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>

Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

peessoas físicas delinquentes. Os valores das multas são extremamente elevados, gerando um efeito inibidor aos novos atos ímprobos.

E a partir desse patamar jurídico, têm-se vislumbrado uma refutação sistemática e efetiva contra o corrompimento moral do Brasil, enraizado há séculos na História e nos costumes, dando ensejo ao virtuoso ciclo do constitucionalismo patriótico, no qual o Estado Democrático busca reerguer-se.

Tal guinada resultou na edição das leis e decretos dantes nomeados, na concretização da própria Constituição Republicana que dispõe de mecanismos para dar efetividade à probidade administrativa e, sobretudo, no protagonismo propedêutico do Poder Judiciário que, ao conferir cognoscibilidade à Lei Maior, deu-lhe a força normativa à que faz jus⁵⁵.

Os avanços institucionais representam justa medida a merecer destaque. Instituições como o Ministério Público⁵⁶ e a Polícia Federal possuem relevante missão, sendo o primeiro o responsável pela promoção da ação penal pública, além dos inquéritos civis e ações civis públicas em defesa do patrimônio público e social, e a segunda pela investigação de crimes.

⁵⁵ “O novo [direito constitucional](#) ou neoconstitucionalismo desenvolveu-se na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, e, no Brasil, após a Constituição de 1988. O ambiente filosófico em que floresceu foi o do pós-positivismo, tendo como principais mudanças de paradigma, no plano teórico, o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional.

Fruto desse processo, a constitucionalização do Direito importa na irradiação dos valores abrigados nos princípios e regras da Constituição por todo o ordenamento jurídico, notadamente por via da jurisdição constitucional, em seus diferentes níveis. Dela resulta a aplicabilidade direta da Constituição a diversas situações, a inconstitucionalidade das normas incompatíveis com a Carta Constitucional e, sobretudo, a interpretação das normas infraconstitucionais conforme a Constituição, circunstância que irá conformar-lhes o sentido e o alcance. A constitucionalização, o aumento da demanda por justiça por parte da sociedade brasileira e a ascensão institucional do Poder Judiciário provocaram, no Brasil, uma intensa judicialização das relações políticas e sociais”. (cf. BARROSO, Luís Roberto. [Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil](#). Revista *Jus Navigandi*, Teresina, [ano 10](#), [n. 851](#), [1/11/2015](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547>>. Acesso em: 24/10/2017).

⁵⁶ A respeito do fortalecimento conferido pela Constituição Federal de 1988, notadamente ao Ministério Público, discorreu Inocêncio Mártires Coelho: “Fruto dessa nova atitude em relação ao Ministério Público, que tradicionalmente era visto apenas como um braço do Executivo, a instituição que brotou da constituinte foi totalmente outra, investida, agora, dos mais amplos poderes e garantias para atuar em nome da Sociedade e do Estado, podendo, nessa condição, contrapor-se até mesmo ao Governo, sempre que, a seu juízo, os interesses da administração entrem em choque com os direitos dos cidadãos. Uma leitura atenta, entre outros, do artigo 127 da Constituição evidencia que, a rigor, o Ministério Público foi alçado à condição de uma supercriatura constitucional, porque a nova Carta Política confiou-lhe nada menos que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que significa dizer a guarda do próprio Estado de Direito, que só existe onde esses bens e interesses são efetivamente tutelados”. COELHO, Inocêncio Mártires. *Evolução do Constitucionalismo brasileiro pós-88*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 63.

A atuação desses órgãos, associada à do controle interno (Controladoria-Geral da União), e externo (Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios), evoluiu significativamente, seja devido à disponibilidade de mais recursos e melhores estruturas, seja pelo aperfeiçoamento das suas atribuições, pela ampliação de competências e pela garantia de autonomia e independência em favor da defesa estatal. Os avanços tecnológicos, por igual, contribuíram para que eles atuassem numa republicana sintonia cooperativa.

A vitalidade normativa, sem dúvida, propiciou o desencadear de competentes investigações e detalhada identificação de verdadeiras facções criminosas em escândalos envolvendo cifras bilionárias.

No âmbito do Poder Judiciário, a criação do Conselho Nacional de Justiça, a despeito de ter se concretizado quatorze anos após a promulgação da Lei Fundamental, permitiu a rápida regulamentação e uniformização de regras importantes, dando ampla visibilidade às atividades da Magistratura.

Assim, se outrora o dogma da separação absoluta de poderes revelava-se insuficiente para refrear o conluio de agentes do Executivo, Legislativo e Judiciário e para fazer prevalecer os *checks and balances*, atualmente, com o desmantelamento de grandes cadeias de corrupção, a exemplo da "operação Lava Jato", exsurgiu um sistema de controle mais ajustado e, certamente, mais transparente e ético.

6. A OPERAÇÃO “LAVA JATO” E SEUS DESDOBRAMENTOS

A Operação “Lava Jato” deu continuidade ao quebramento da endêmica corrupção brasileira. Com o escândalo batizado de “mensalão” (um esquema ilícito no qual deputados e senadores recebiam retribuição pecuniária para votar projetos de lei que favorecessem interesses previamente determinados), revelado no ano de 2005, pelo ex-deputado federal Roberto Jefferson, abriu-se caminho para o apuramento dos fatos que envolviam pagamentos indevidos e desvios de dinheiro público.

Iniciada formalmente em 17 de março de 2014, até o momento já cumpriu mais de 1000 (mil) mandados de busca e apreensão, efetuou inúmeras prisões temporárias e preventivas e realizou várias conduções coercitivas. O quadro abaixo detalha quantitativamente o andamento dos trabalhos:

Trabalho de Polícia Judiciária	Total
Mandados de busca e apreensão (Brasil e exterior)	844
Mandados de condução coercitiva	210
Mandados de prisão preventiva (Brasil e exterior)	97
Mandados de prisão temporária	104
Prisões em Flagrante	6
Policiais envolvidos para cumprimento de medidas judiciais	4.220
Viaturas policiais	1.320*
Procedimentos de quebras de sigilo bancário e fiscal	650*
Procedimentos de quebras de sigilos de dados (telemático)	350*
Procedimentos de quebras de sigilo telefônico	330*
Inquéritos policiais instaurados	326
Inquéritos policiais em andamento	187
Processos eletrônicos abertos	1.397
Bens bloqueados ou apreendidos nas operações	R\$ 2.400.000.000,00
Repatriados	R\$ 745.100.000,00
Valores analisados em operações financeiras investigadas	R\$ 12.500.000.000.000,00

* números aproximados

Material Periciado	Total
Dispositivo de armazenamento computacional (Pen drive)	1279
Equipamento computacional (Telefone celular)	805
Dispositivo de armazenamento computacional (Disco rígido)	738
Equipamento computacional (Computador)	619
Equipamento computacional (Outros)	125
Documento contábil	96
Dispositivo de armazenamento computacional (Cartão de memória)	96
Dispositivo de armazenamento computacional (Disquete)	92
Dispositivo de armazenamento computacional (CD)	91

Documento (Outros)	91
Dispositivo de armazenamento computacional (DVD)	76
Dispositivo de armazenamento computacional (Outros)	69
Dispositivo de armazenamento computacional (Mídia ótica)	54
Elemento de munição (Projétil)	30
Dispositivo de armazenamento computacional (Fita magnética)	25
Material (Outros)	23
Equipamento computacional (Tablet)	18
Equipamento eletroeletrônico (Circuito eletrônico com memória)	10
Equipamento eletroeletrônico (Outros)	8
Material de audiovisual (Fita magnética de áudio)	5
Documento (Auto de colheita)	5
Embalagem	5
Equipamento computacional (Agenda eletrônica)	4
Arma de fogo	3
Material vegetal (Outros)	2
Equipamento computacional (Periférico)	2
Documento (IPL)	2
Munição	1
Equipamento eletroeletrônico (GPS)	1
Documento (Carteira de identidade)	1
Dispositivo de armazenamento computacional (Cartão SIM)	1
Laudos Periciais	Total
Laudo de Exame de Equipamento Computacional Portátil	389
Laudo de Exame de Dispositivo de Armazenamento Computacional	274
Laudo de Exame de Equipamento Computacional	257
Laudo de Exame Financeiro	79
Laudo de Exame Contábil	42

Laudo de Exame de Local da Internet	22
Laudo de Exame Documental de Engenharia	16
Laudo de Exame de Local de Informática	10
Laudo de Exame Documentoscópico	6
Laudo de Exame de Obra de Engenharia	3
Laudo de Avaliação de Bens	3
Laudo de Exame de Arma	2
Laudo de Caracterização Física de Materiais	1
Laudo de Exame da Internet	1
Laudo de Exame Merceológico	1
Laudo de Exame de Elemento de Munição	1
Laudo de Exame de Local	1
Laudo de Exame de Identificação de Espécie Vegetal	1
Laudo de Exame de Registros de Áudio e Imagens	1
Informação Técnica	154

Números atualizados até 14/08/2017⁵⁷

Os valores perquiridos nas fraudes financeiras ultrapassam 12 trilhões de reais, e, na sua maioria, os crimes cometidos foram de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da Justiça, operação falsa de câmbio e recebimento de vantagem indevida, dentre outros.

Do aferido nas investigações e revelado nas delações premiadas, integram o esquema delituoso servidores públicos, agentes administrativos da empresa estatal petrolífera Petrobras, parlamentares dos maiores partidos do Brasil, incluindo Presidentes da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Governadores de Estado, Magistrados e familiares.

A nominada operação é, indiscutivelmente, a maior apuração penal de combate à corrupção no país. Para ser ter ideia da gravidade e extensão do arranjo criminoso, em acordo de leniência que totaliza 3,5 bilhões de dólares com executivos da Braskem, braço petroquímico da empreiteira Odebrecht, nos Estados Unidos, noticiou-se o pagamento de propinas em mais de catorze Estados. Além do Brasil e dos EUA, a investigação tem desdobramentos na Argentina, Venezuela,

⁵⁷ Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>

Colômbia, Guatemala, República Dominicana, Antígua e Barbuda, Peru, Chile, Equador, México, Panamá, El Salvador, Moçambique e Portugal.

7. O INSTITUTO DA COLABORAÇÃO PREMIADA

Caminhando para o final, cumpre abordar o instituto da colaboração premiada, cujas origens vêm das Ordenações Filipinas portuguesas e que vigeu no ordenamento pátrio quando o Brasil ainda era colônia de Portugal. Vigorou de 1603 até a edição do Código Criminal em 1830. Embrião do que seria um dos mecanismos penais mais utilizados na atualidade, constava do Livro V, Título CXVI; *litteris*: “*Como se perdoará aos malfeitores, que derem outros à prisão*”.

Devido às diversas críticas dele representar um incentivo à traição, acabou abandonado sob a égide da Lei de 1830, onde a única forma de alcançar uma recompensa legal – a atenuação da pena –, seria a confissão do acusado.

Em tempos hodiernos, sua reinserção na legislação nacional foi fundamental para a descoberta dos agentes envolvidos nas quadrilhas da “Operação Lava Jato”. O dispositivo a reger o assunto encontra-se previsto na “Lei das Organizações Criminosas” - Lei nº 12.850/13, em seu art. 4º, *verbis*:

Art. 4. O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada.

Do dispositivo extrai-se que a colaboração deve apresentar resultados práticos para a investigação penal, ou seja, o sujeito ativo só aferirá o “prêmio” se sua delação for capaz de: identificar coautores e partícipes desconhecidos; revelar a forma de atuação da organização criminosa; prevenir futuras infrações penais que seriam levadas a cabo pelo grupo criminoso; recuperar produto e/ou o proveito decorrente da atividade ilícita; e resgatar vítima com a integridade preservada.

Destaca-se que a atividade judicial na delação premiada é, tão só, aferir o cumprimento dos requisitos legais, constatando sua plena consonância com a lei. Por ser questão de relevo vale transcrever a literalidade dos §6º, 7º e 8º do art. 4º da Lei nº 12.850/13:

Art. 4º (...)

§6º - O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor.

§7º - Realizado o acordo na forma do § 6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor.

§8º - O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais, ou adequá-la ao caso concreto.

Como se afere, os verdadeiros protagonistas do acordo são os delegados de polícia, o Ministério Público e os advogados dos réus. O Judiciário tem participação delimitada pelo legislador, não podendo ir além de sua função conforme muito bem destacado pelo Pretório Excelso na Petição 7074.⁵⁸

Os benefícios concedidos ao agente são diretamente proporcionais ao *quantum* do valor gerado pelas informações que este venha a repassar aos órgãos públicos envolvidos na investigação (delegados e/ou promotores). Decorrem da colaboração as seguintes benesses, se anterior à sentença penal condenatória: perdão judicial; redução de 2/3 da pena e substituição por pena privativa de liberdade por restritiva de direitos. Se posterior a ela: a redução da sanção pela metade e a progressão do regime, mesmo se ausentes os requisitos objetivos.

⁵⁸ “**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, resolveu questão de ordem suscitada pelo Ministro Marco Aurélio no sentido de que o entendimento adotado no julgamento da questão de ordem na PET 7074 se estende a outros casos. Em seguida, o Tribunal, nos termos do voto do Relator, ora reajustado, resolveu questão de ordem no sentido de reafirmar, nos limites dos § 7º e § 11 do art. 4º da Lei 12.850/2013, e incs. I e II do art. 21 do RI/STF: i) a atribuição do Relator para, monocraticamente, homologar acordos de colaboração premiada, oportunidade na qual se limita ao juízo de regularidade, legalidade e voluntariedade da avença, vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio; ii) a competência colegiada do Supremo Tribunal Federal, em decisão final de mérito, para avaliar o cumprimento dos termos bem como a eficácia do acordo, vencidos, nos termos de seus votos, os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio; iii) que o acordo homologado como regular, voluntário e legal em regra haverá de ser observado mediante o cumprimento dos deveres assumidos pelo colaborador, sendo possível ao Plenário a análise de sua legalidade, nos termos do § 4º do art. 966 do CPC.” (Relator: Ministro Edson Fachin)

A lei autoriza, outrossim, que o *Parquet* deixe de oferecer a Denúncia sempre que o investigado não for o líder da organização criminosa e o primeiro a cooperar.

Acresça-se ser admitida a retratação do acordo, e não poder a sentença condenatória ser prolatada e fundamentada, exclusivamente, nas declarações do colaborador. Logo, imprescindíveis outros elementos de provas para embasá-la.

O instituto tem logrado êxito e possibilitado o desmanche de quadrilhas e a captura de meliantes, inalcançáveis pelos métodos tradicionais.

8. CONCLUSÃO

Em conclusão, a Constituição Brasileira de 1988 trouxe nova roupagem à normatividade pátria ao dar prevalência aos princípios constitucionais.

Nas palavras de Paulo Bonavides:

A unidade da Constituição, diante de fatores adversos, todavia removíveis, se logra mediante a formação de uma consciência constitucional e hermenêutica, atada ao considerável progresso teórico que inaugurou a era principiológica, desde a introdução dos princípios em, sua qualidade normativa, até então tolhida e retardada por obra do constitucionalismo positivista, cuja doutrina se inclinava a atribuir sentido meramente programático e abstrato aos mandamentos cordiais da Constituição, precisamente aqueles que lhe definiam o espírito, a vocação, a ideologia, os valores e eram, porém, de ordinário, desprezados em nome da aplicação de regras estritamente jurídicas, supostamente purificadas e isentas de toda contaminação sociológica ou filosófica que tanto importava separar o “sein” do “sollen”, isto é, o ser do dever-ser, segundo a imagem Kelseniana.⁵⁹

A concepção jurídica preponderante alicerça-se no ideário de legitimidade a traduzir-se na prevalência da moralidade e da legalidade a nortear as sociedades politicamente organizadas. O art. 1º da *Norma Normarum* disciplina os fundamentos sobre os quais a positividade foi fecundada. Leia-se:

Certo é que um país cujos mandatários e representantes do povo cedem a interesses escusos e desrespeitam as leis está condenado ao fracasso econômico, ético e social.

Está-se diante de um cenário que fere a cidadania e retira do ser humano, via de regra, o mais carente e necessitado, a possibilidade física e moral de sobrevivência, sabido que os recursos orçamentários que deveriam ser destinados às áreas sensíveis como saúde e educação a elas não são atribuídos.

⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 59.
Ius Gentium. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 99-139, jan./abr. 2018.

Some-se os valores do trabalho e da livre iniciativa restarem alvejados em Estados dominados por essa perversão, nos quais prepondera elevada carga tributária com fins eminentemente arrecadatórios, nunca comunitários, e que acabam por comprometer os salários, proventos e lucros adquiridos de forma lícita por empregados e empresários honestos.

Para piorar, o pluripartidarismo cujo escopo é assegurar a diversidade ideológica no campo eleitoral fragiliza-se, porquanto as ideias, projetos e debates perdem espaço para o capital.

Em consequência, o poder que, em tese, deveria emanar do povo por meio de seus representantes eleitos, não corresponde à realidade, revestindo-se numa farsa. Os interesses almejados por corruptos e corruptores, diametralmente opostos aos consignados no Contrato Social, esbarram em preceitos indelévels insculpidos no art. 3º da Carta Fundamental que diz:

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 preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tácito afirmaria há quase 2 (dois) mil anos, que *“quanto mais corrupto o Estado, mais numerosas são suas leis”*⁶⁰.

Á evidência, leis não faltam no Brasil. Sem embargo, as vicissitudes históricas vivenciadas ensinam que o melhor mecanismo constitucional de defesa contra o mal do século é a prevalência dos *checks and balances* e o apoio popular.

Graças à fiscalização dos órgãos públicos é possível ao Poder Judiciário exercer a correta instrução processual e a aplicar lei penal aos infratores. *Pari passu*, o Ministério Público ao ser inserido no capítulo das funções essenciais à Justiça, ganhou, na Constituinte de 1986, independência funcional, autonomia administrativa e financeira, podendo cumprir com fidedignidade seu papel de *custos legis* e *dominus litis*⁶¹.

⁶⁰ TÁCITO, Cornélio. *Anais*. Rio de Janeiro: W.M.Jackson Inc. ed. 1964.

⁶¹ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis. Nesse sentido, a Procuradoria-Geral da República tem desempenhado papel fundamental. As denominadas “forças tarefas” da “Lava Jato” se afamaram e ganharam os telejornais

A Polícia Federal, conquanto vinculada ao Executivo, destaca-se também no enfrentamento à corrupção, na fase pré-processual. O inciso I do §1º do art. 144 da CF/88 deu-lhe a seguinte incumbência:

Art. 144. (...)

§1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

O mais contundente, porém, é que desde o ano de 2013 o cidadão brasileiro abdicou da postura passiva e tem-se mobilizado em indignadas manifestações contra a impunidade. A participação popular propõe novas cadeias de atuação social que pressionam pela correção dos mecanismos de representação. Apoiados numa compreensão dinâmica de Constituição concebida como um projeto intergeracional inacabado, os atores coletivos atualizam os fundamentos axiológicos do Poder, valorizando o debate ideológico ao reivindicar posturas e formulações ético-jurídicas compatíveis com as dos povos civilizados.

Em que pese o Texto Máximo referir-se uma única vez ao vocábulo "corrupção"⁶² como causa de impugnação do mandato eletivo, a Teoria dos Princípios projeta-os como parâmetro para expurgar crime tão nefasto, valorizando a dialética da legitimidade.

9. REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 851, 1/11/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7547>>.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Coord. trad. João Ferreira. 12 ed. Brasília: editora UnB/LGE, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **A Constituinte de 1987-1988 e a Restauração do Estado de Direito**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo;

e as mídias de notícias. As equipes são constituídas por procuradores, delegados e policiais, responsáveis pelo avanço das investigações e pela consecução dos acordos de delações premiadas.

⁶² 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:

(...) § 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.

- STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- CAMMAROSANO, Márcio. **Moralidade Administrativa**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). **Tratado de Direito Administrativo**. v. 1., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 267-268).
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Os Métodos do Achamento Político**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Evolução do Constitucionalismo Brasileiro pós-88**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- DE CARVALHO, Castanho. **Direito de Informação e Liberdade de Expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- DOTTI, René Ariel. **Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- GARCIA, Emerson, et al. **Improbidade Administrativa**, 2. ed., Rio de Janeiro: *Lumen Juris*.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- HÄBERLE, Peter. **Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura**. Madrid: Tecnos, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.
- MIRANDA, ROSÂNGELA RODRIGUES DE. **A Proteção Constitucional da Vida Privada**. São Paulo: Editora de Direito, 1996.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MOTTA, Fabrício. **Regulamentos Administrativos**. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). **Tratado de Direito Administrativo**. v. 1., São Paulo: Saraiva, 2013.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A corrupção como de desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos)**. Revista dos Tribunais nº 820, fevereiro de 2004, Ano 93, São Paulo: RT.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TÁCITO, Cornélio. **Anais**. Rio de Janeiro: W.M.Jackson Inc. ed. 1964.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Dicionário de Direitos Humanos: Informação**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Informa%C3%A7%C3%A3o>>.