



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

JOSÉ DE OLIVEIRA JÚNIOR

O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO

JACAREZINHO – PR

2019

JOSÉ DE OLIVEIRA JÚNIOR

O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Estado e Responsabilidade: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Oliveira Júnior, José de.

O direito fundamental ao governo honesto. / José de Oliveira Júnior. Jacarezinho (PR): UENP/Campus Jacarezinho, 2019.

153 f.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak

Dissertação (Mestrado) — UENP/Campus Jacarezinho/Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica - Mestrado e Doutorado, 2019.

Referências bibliográficas: f. 146.

1. A corrupção. 2. O ministério público e sua vocação constitucional no combate à corrupção. 3. O direito fundamental ao governo honesto: direitos fundamentais, exclusão social e a luta contra a corrupção. I. Oliveira Júnior, José de. II. Kazmierczak, Luiz Fernando. III. Universidade Estadual do Norte do Paraná. IV. Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. V. O direito fundamental ao governo honesto.

JOSÉ DE OLIVEIRA JÚNIOR

O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Responsabilidade do Estado: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, para defesa final como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, sendo aprovada pela Banca de Avaliação.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Kazmierczak

Membro 2: Prof. Dr. Eduardo Lourenço dos Santos

Membro 3: Gustavo Noronha de Ávila

Jacarezinho/PR, 14 de dezembro de 2019.

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UENP

Ao meu pai José de Oliveira (*in memoriam*), homem de fé, servo do Senhor, pessoa que por mais de 30 anos foi servidor público do Estado de Minas Gerais e que jamais teve um registro de desvio funcional, ensinando com seu exemplo de vida o valor da honestidade e repudiando com suas humildes e sábias palavras, todo e qualquer ato de corrupção que chegava ao seu conhecimento.

Agradeço a Deus pelas graças concedidas.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná, corpo docente, discente e servidores.

Ao Professor Doutor Luiz Fernando Kazmierczak, orientador capacitado, educado e humano, que com suas orientações sucintas, mas extremamente precisas, conseguiu sanar minhas dúvidas e mostrar o caminho a ser trilhado.

Aos professores e colegas da XV Turma do Mestrado em Ciência Jurídica que fizeram a árdua caminhada se tornar mais agradável e proporcionaram o surgimento de amizades para a vida inteira.

Ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, Ivonei Sfoggia, por seu apoio incondicional para viabilizar minha frequência neste mestrado.

Aos amigos Lucas Henrique Silva da Costa, Carla Destro, Naysa Victória Aguiar e Dariana Wollz pela valiosa contribuição para elaboração desta dissertação.

Ao Professor Doutor Décio Franco David, pelas orientações e repasse de materiais que contribuíram para o desenvolvimento do trabalho.

Ao Promotor de Justiça Murilo Cezar Soares e à servidora Elaine Mara Vistuba, pelo auxílio no levantamento de dados junto aos sistemas Projudi e Pro-mp.

Aos Promotores de Justiça Paulo Cesar de Freitas e Marcus Vinícius Ribeiro Cunha, pela contribuição para conclusão do trabalho.

A minha mãe Maria Aparecida Luz de Oliveira, a minha irmã Kerly Cristina de Oliveira Galvão e à Andressa Abreu de Almeida Duarte, pelo apoio moral para realização desse curso.

Ao meu filho Pedro Almeida Luz Oliveira, que chegou no meio desta jornada, trazendo alegria e motivação para a reta final do mestrado.

OLIVEIRA JÚNIOR, José de. **O direito fundamental ao governo honesto**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

A dissertação aborda o fenômeno da corrupção como causa violadora dos direitos fundamentais sociais. Trata da exclusão social como consequência dessa violação. Analisa a atuação do Ministério Público no combate à corrupção, com enfoque na atuação do Ministério Público Estadual. A corrupção é estudada numa perspectiva jurídica, sem abandonar as contribuições da sociologia, economia, filosofia e política no estudo do tema. Ademais, apresenta-se um conceito jurídico de corrupção, explora-se a matriz sociopolítica desta na história da sociedade brasileira, aponta-se as espécies de atos de corrupção prevista no ordenamento pátrio e enfrenta-se a problemática do bem jurídico tutelado. A teoria dos direitos fundamentais é desenvolvida com enfoque nos direitos fundamentais sociais e a relação da violação destes com o fenômeno da exclusão social. Apresenta-se um estudo das características do Ministério Público no Brasil, bem como a atuação do Ministério Público Estadual no combate à corrupção é analisada com base em estudos doutrinários, dados estatísticos juntados ao trabalho e estudo de casos. Os dados demonstram a relevância da atuação do Ministério Público Estadual no combate à corrupção. A correlação entre corrupção, violação dos direitos fundamentais sociais e exclusão social é desenvolvida a partir de estudo doutrinário, análise de estudos científicos e estatísticos, além do estudo de casos concretos ocorridos no Estado do Paraná, nas denominadas “Operação Quadro Negro”, “Operação Usurpador” e “Operação Tiradentes”. Obtém-se com os casos concretos a demonstração dos prejuízos causados aos cofres públicos pelos atos de corrupção, bem como os efeitos deletérios para a sociedade, concluindo-se pela necessidade de proteção do direito fundamental ao governo honesto. O método utilizado é o dedutivo. O estudo foi alicerçado na revisão bibliográfica de pesquisas nacionais e estrangeiras, legislação nacional e internacional no âmbito do Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Político-Administrativo e Direito Penal, análise de dados estatísticos obtidos junto ao sistema do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Projudi) e do Ministério Público do Estado do Paraná (Promp) e estudo de casos concretos de corrupção combatidos pelo Ministério Público do Estado do Paraná. Conclui-se e demonstra-se que a corrupção se constitui como causa violadora dos direitos fundamentais sociais e, conseqüentemente, resulta em exclusão social, sendo o Ministério Público a instituição estatal proeminente na luta contra a corrupção, com o escopo principal de tutelar o direito fundamental ao governo honesto.

Palavras-chave: Corrupção. Direitos fundamentais. Exclusão. Ministério Público. Constituição.

OLIVEIRA JÚNIOR, José de. **O direito fundamental ao governo honesto**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ABSTRACT

The dissertation addresses the phenomenon of corruption as a violation of fundamental social rights. It deals with social exclusion as a consequence of this violation. It analyzes the action of the Public Prosecution Service in the fight against corruption, focusing on the performance of the State Public Prosecution Service. Corruption is studied from a legal perspective, without abandoning the contributions of sociology, economics, philosophy and politics to the study of the theme. In addition, a legal concept of corruption is presented, its socio-political matrix is explored in the history of Brazilian society, the types of acts of corruption foreseen in the national order are pointed out, and the problem of the protected legal good is addressed. The theory of fundamental rights is developed with a focus on fundamental social rights and the relationship of their violation with the phenomenon of social exclusion. A study of the characteristics of the Public Prosecution Service in Brazil is presented, and the performance of the State Public Prosecution Service in the fight against corruption is analyzed based on doctrinal studies, statistical data added to the work and case study. The data demonstrates the relevance of the State Prosecutor's Office in fighting corruption. The correlation between corruption, violation of fundamental social rights and social exclusion is developed from doctrinal study, analysis of scientific and statistical studies, and the study of concrete cases in the State of Paraná, in the so-called "Operation Blackboard", "Operation Usurper" and "Operation Tiradentes". The concrete cases show the damage caused to public coffers by acts of corruption, as well as the deleterious effects on society, concluding by the need to protect the fundamental right to honest government. The method used is deductive. The study was based on a literary review of national and foreign research, national and international legislation in the scope of Constitutional Law, Administrative Law, Political-Administrative Law and Criminal Law, analysis of statistical data obtained from the system of the Court of the State of Paraná (Projudi), the Prosecutor of the State of Paraná (Promp), and the study of concrete cases of corruption tackled by the Prosecutor of the State of Paraná. It is concluded and demonstrated that corruption constitutes a violation of fundamental social rights and, consequently, results in social exclusion, with the Prosecution Service being the prominent state institution in the fight against corruption, with the primary scope of safeguarding the fundamental right to honest government.

Keywords: Corruption. Fundamental rights. Exclusion. Prosecution Service. Constitution.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Instituições mais respeitadas no Brasil.....	64
FIGURA 2 – Avaliação da atuação do Ministério Público pela sociedade.....	64
FIGURA 3 – Índice de aprovação da atuação do Ministério Público nos casos em que atuou.	65
FIGURA 4 – Índice de ações de improbidade administrativa propostas.....	85
FIGURA 5 – Ações de improbidade administrativa propostas por ano e sentenças.....	85
FIGURA 6 – Liminares pleiteadas pelo Ministério Público nos anos de 2015 a 2017.....	86
FIGURA 7 – Situação das liminares pleiteadas pelo Ministério Público nos anos de 2015 a 2017.....	86
FIGURA 8 – Valores bloqueados liminarmente nas ações propostas pelo Ministério Público nos anos de 2015, 2016 e 2017.....	87
FIGURA 9 –Valores bloqueados liminarmente nas ações propostas pelo Ministério Público nos anos de 2015, 2016 e 2017.....	87
FIGURA 10 – Valores bloqueados em liminar e em condenação.....	88
FIGURA 11 – Sentenças de mérito proferidas.....	89
FIGURA 12 – Situação das sentenças de mérito.....	90
FIGURA 13 – situação das sentenças.....	90
FIGURA 14 – Valor obtido em sentenças condenatórias.....	91
FIGURA 15 – Valor obtido em termo de ajustamento de conduta.....	92
FIGURA 16 – Valores indisponibilizados liminarmente, resultantes de condenações e oriundos de TAC.....	92
FIGURA 17 – Valores indisponibilizados liminarmente, resultantes de condenações e oriundos de TAC.....	93
FIGURA 18 – Índice de exclusão social no Brasil em 2000.....	116
FIGURA 19 – Índice de pobreza no Brasil em 2000.....	116
FIGURA 20 – Índice de desigualdade social no Brasil em 2000.....	117
FIGURA 21 – Escolas, contratos de reformas, valores contratados e aditivos.....	121
FIGURA 22 – Contratos para reformas de escolas e percentual e valor dos acréscimos nos aditivos.....	121
FIGURA 23 – Quantidade de alunos desamparados na rede de ensino em razão da corrupção.	122
FIGURA 24 – Valor das vantagens indevidas.....	123
FIGURA 25 – Dano ao erário provocado por cada investigado.....	124
FIGURA 26 – Valor total do pedido de ressarcimento na “Operação Quadro Negro”.....	126
FIGURA 27 – Relação de dias de atendimento em consultório particular e consultas no horário do expediente público – Operação Tiradentes.....	131
FIGURA 28 – Relação das vantagens indevidas – Operação Tiradentes.....	132

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 CORRUPÇÃO	13
1.1 As Raízes da Corrupção no Brasil.....	22
1.2 Análise Jurídica da Corrupção.....	31
1.2.1 Violações morais inferiores e superiores.....	33
1.2.2 Relações de poder.....	36
1.2.3 Vantagem indevida.....	40
1.2.4 Prejuízo à sociedade.....	41
1.3 A Corrupção no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	44
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO	53
2.1 Evolução Histórica do Ministério Público no Brasil.....	58
2.2 O Novo Ministério Público.....	62
2.2.1 Ramos do Ministério Público brasileiro e legislação.....	65
2.2.2 Dos bens, direitos e interesses defendidos pelo Ministério Público.....	67
2.2.3 Ferramentas para atuação ministerial.....	70
2.2.4 Petrealidade do Ministério Público.....	74
2.3 O Ministério Público Estadual no Combate a Micro, Meso e Macrocorrupção.....	76
2.3.1 Microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção.....	77
2.4 Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no Combate à Corrupção.....	83
2.4.1 Dados estatísticos do combate à improbidade administrativa.....	84
3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO: DIREITOS FUNDAMENTAIS, EXCLUSÃO SOCIAL E A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO	95
3.1 Direitos Fundamentais e Suas Espécies.....	96
3.2 Os Direitos Sociais e a Constituição Federal.....	99
3.3 A Efetivação dos Direitos Sociais.....	102
3.4 A Corrupção Como Violação dos Direitos Fundamentais Sociais.....	104
3.5 A Exclusão Social.....	106
3.5.1 Exclusão social no Brasil.....	113
3.5.2 Exclusão social e corrupção.....	118
3.6 A Luta Contra a Corrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: Estudo de Casos.....	119
3.6.1 Macrocorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Quadro Negro”.....	120
3.6.2 Mesocorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Usurpador”.....	127
3.6.3 Microcorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Tiradentes”.....	130
3.7 O Direito Fundamental ao Governo Honesto.....	134
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

A corrupção constitui-se como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Tal conceito decorreu de um recorte epistemológico preciso, que observou o fenômeno sem desconsiderar seu aspecto filosófico, sociológico, econômico e político, para adotar uma análise jurídica, a qual apesar de apresentar traços próprios determinantes e distintivos, traz consigo elementos das outras citadas áreas do conhecimento, posto a interligação de todas.

A partir de uma análise jurídica da corrupção, pretendeu-se abordar a corrupção na perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro, apresentando-se suas raízes históricas e sociais, características e espécies normativas.

Esta abordagem jurídica da corrupção foi importante pois permitiu correlacionar o tema à evolução da sociedade brasileira, bem como enquadrar o fenômeno na dinâmica dos acontecimentos contemporâneos que levaram a discussão acerca do combate à corrupção ao topo da agenda política e jurídica do Brasil, evitando-se uma abordagem desfocada e imprecisa.

Inclusive, limitou-se o estudo do fenômeno da corrupção relacionado ao setor público, ou seja, não se tratou da denominada “corrupção privada”, a qual na linha da pesquisa desenvolvida consistiria em terminologia inadequada, pois o termo corrupção estaria diretamente relacionado a existência e exploração de uma relação de poder no âmbito público, bem como à atuação ilícita de um agente público, conforme o conceito jurídico da corrupção defendido neste trabalho.

Ademais, realizou-se uma análise da teoria dos direitos fundamentais, com enfoque sobre os direitos fundamentais sociais, pois são violados em razão da prática de atos de corrupção, culminando na exclusão social que corrói o tecido social.

O estudo da teoria dos direitos fundamentais mostrou-se imprescindível para o presente trabalho, pois são os direitos fundamentais sociais o ponto de ligação entre o fenômeno da corrupção e a exclusão social.

Buscou-se também um aprofundamento acerca do conceito e da extensão do termo exclusão social, correlacionando-o com os fenômenos da desigualdade social, pobreza e vulnerabilidade, apresentando uma relação de causa e efeito, demonstrando a exclusão como mecanismo de captura da cidadania.

Destarte, objetivou-se demonstrar que a corrupção constitui causa violadora dos direitos fundamentais sociais e, em consequência, fomentadora da exclusão social, cabendo aos órgãos de Estado promover o combate sistemático à corrupção, abordando-se, portanto, a questão da responsabilidade do Estado.

Nessa toada, dentre os diversos órgãos de Estado incumbidos do combate à corrupção, fez-se uma análise do papel do Ministério Público, especialmente do Ministério Público Estadual, que possui relevantíssimo papel na preservação dos direitos fundamentais e no combate à corrupção e à exclusão social.

Tratou-se da atuação do Ministério Público Estadual, fazendo-se uma análise do papel da instituição no combate à microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção, especificando-se as características destas.

Inclusive a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná foi analisada com base em dados estatísticos oficiais obtidos após apurada análise realizada junto aos sistemas do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Projudi) e do Ministério Público do Estado do Paraná (Pro-mp), com o aval da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

Ademais, correlacionou-se corrupção, violação dos direitos sociais e exclusão social, trazendo ao trabalho o estudo de casos concretos em que houve a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná (“Operação Quadro Negro”, “Operação Usurpador” e “Operação Tiradentes”), com o escopo de materializar exemplificadamente a importância da atuação do Ministério Público Estadual, os efeitos deletérios da corrupção e a consequente exclusão social.

Neste ponto, demonstrou-se a envergadura e relevância social do estudo, pois este não se limitou a realizar uma análise exclusivamente teórica do fenômeno da corrupção, mas também enfrentou as consequências desta para a sociedade a partir da análise de casos concretos, permitindo uma conscientização jurídica, política e social do tema.

Destarte, o presente estudo baseado na revisão bibliográfica de pesquisas nacionais e estrangeiras, bem como na legislação brasileira no âmbito do direito constitucional, administrativo, político-administrativo e penal, além de pesquisas em dados estatísticos junto aos sistemas Projudi (Poder Judiciário do Estado do Paraná) e Pro-mp (Ministério Público do Estado do Paraná), utilizou o método dedutivo, na medida em que foram exploradas premissas gerais, autoevidentes, calcadas em fatos sociais de relevância, leis e proposições fenomenológicas.

Assim, apresentou-se uma análise jurídica do fenômeno da corrupção na sociedade brasileira, bem como abordou-se a teoria geral dos direitos fundamentais, com enfoque nos

direitos sociais, explorando a questão da exclusão social, todos numa relação de causa e efeito, além da atuação do Ministério Público Estadual, com análise de dados estatísticos e estudo de casos concretos, permitindo-se um aperfeiçoamento teórico e uma conscientização social sobre o tema, notadamente com a demonstração da correlação entre corrupção, direitos fundamentais sociais e exclusão social, de modo a contribuir na luta contra a corrupção e consolidar o entendimento acerca da existência e da necessidade de proteção do direito fundamental ao governo honesto.

1 CORRUPÇÃO

A análise do fenômeno da corrupção enfrenta inicialmente dificuldades decorrentes da imprecisão terminológica verificada no estudo do tema. Isso porque a corrupção é estudada em diversas áreas do conhecimento, notadamente na área filosófica, sociológica, econômica, política e jurídica.

Destarte, o que se pretende no presente estudo é uma abordagem da corrupção na perspectiva jurídica, porém sem abandonar as considerações das demais áreas do conhecimento, as quais de forma direta ou indireta contribuem para a análise jurídica da corrupção.

Nesse diapasão, a história da sociedade é marcada pela presença da corrupção, tendo em vista que desde o momento em que se identifica a existência de uma organização política administrativa para reger os interesses dos integrantes da sociedade, forja-se um ambiente propício ao surgimento e desenvolvimento da corrupção.

Isso ocorre porque a existência de uma organização política administrativa num grupo social, o que hoje conhecemos como Estado¹, pressupõe a existência de uma relação de poder que limita os direitos individuais em prol do interesse da coletividade. E onde há poder, lá estará a corrupção.

Como observa precisamente Nieto, “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo”, tendo em vista que “se conocen testimonios de corrupción pública desde el momento mismo en que las sociedades adoptaron una organización de las que hoy llamamos públicas”^{2 3}.

O Estado se apresenta como uma instituição política, jurídica e social dotada de poder e criada para atender aos anseios da sociedade, cujos atos emanam das manifestações exteriorizadas por meio de pessoas que ocupam cargos públicos ou políticos (agentes

1 O Estado não é, portanto, de modo algum um poder que é imposto de fora à sociedade e tão pouco é “a realidade da ideia ética”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. E o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado (ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Tradução: Leandro Konder. São Paulo: Civilização Brasileira, 1984, p. 191).

2 NIETO, Alejandro. **Corrupción em la España democrática**. Barcelona, Ariel, 1997, p. 7.

3 “a corrupção acompanha o poder como a sombra acompanha o corpo”; “se conhecem testemunhos de corrupção pública desde o momento em que as sociedades adotaram uma organização que hoje chamamos públicas” (tradução livre do autor).

públicos), o que permite que em situações deturpadas os interesses privados destes agentes públicos ou de particulares se sobreponham ao interesse coletivo.

É no momento em que interesses privados se sobrepõe ao interesse público que a corrupção pode ser verificada. E quando se diz que se sobrepõe, quer se deixar claro que ainda que tenha existido no contexto fático também o atendimento do interesse público, este não foi o fim almejado. E mais, tal sobreposição pressupõe a adoção de condutas que violam a legislação pertinente e a obtenção de vantagem indevida.

Nessa esteira, firmadas as premissas básicas para o reconhecimento da corrupção numa perspectiva histórica e sociológica, quais sejam, a existência de uma relação de poder estatal (poder de *imperium*) e a exploração deste poder por agentes públicos para beneficiar a si próprios ou terceiros, pode-se reconhecer a prática da corrupção com diversas características e em diversos momentos históricos.

Sobre o entendimento acerca do conceito de corrupção, Cacciolo apresenta interessante divisão em cinco etapas históricas. Para o citado autor, na primeira etapa, que vai de 3000 a.C a 1000 d.C, a regra da reciprocidade é vista como corrupção, ainda que muitas sociedades não consigam diferenciar “dar” e “subornar”. A segunda etapa, que vai de 1000 d.C a 1550 d.C, sendo caracterizada pelo ideal anticorrupção dominando as expressões religiosas, legais e literárias, havendo uma ruptura com a ideia de reciprocidades, passando a prevalecer manifestações corruptas por meio da simonia, ou seja, negociações com questões espirituais como sacramentos ou cargos eclesiásticos. Na terceira etapa, que coincide com a tradução da bíblia em inglês, influenciada pela doutrina e teologia protestantes, o conceito de corrupção passou a ser entendido como suborno ou preço indevidamente pago. A quarta etapa, da Constituição Americana de 1787 ao escândalo Watergate no governo Nixon em 1974, a corrupção passou a ser vista como uma questão de conflitos de interesses (público e privado) e abusos praticados por agentes públicos. Por fim, na quinta etapa, após o caso Watergate, a corrupção passou a ser vista como o contraponto da ética pública⁴.

A evolução histórica do entendimento do que seria corrupção, conforme apresentado por Cacciolo, não significa que os conceitos antigos (numa perspectiva subjetiva, conforme será explicado à frente) deixaram de caracterizar corrupção na atualidade. Pelo contrário, o que se verifica é que as diversas perspectivas acerca da corrupção durante a história contribuíram para a construção do conceito atual.

4 CACCIOLO, Endrius Eliseo. Las mutaciones del concepto de corrupción. In: **Revista de Llengua i Dret**. n. 50, 2008, p. 17-51.

Tal constatação pode ser observada na lição de Grondona, ao apresentar o que chamou de os três graus da corrupção, que correspondem a alguma das etapas indicadas por Cocciolo:

El primer grado es el de la propina o regalo que se ofrece como signo de gentileza o gratitud. El segundo grado es la exacción, esto es, la extorsión de un funcionario a un ciudadano para que pague por obtener lo que, de todos modos, le es debido. Por último, existe el cohecho, pago que se ofrece o se da para que um funcionario haga lo que no es debido^{5 6}.

Destarte, desde os registros mais antigos das organizações sociais e da presença do Estado, a corrupção é apresentada como um desvirtuamento da função pública. Nesse sentido, o Código de Hamurabi, escrito por volta de 1780 a.C, em seu Capítulo I, já apresentava a ideia de combate à corrupção:

5. Um juiz deve julgar um caso, alcançar um veredito e apresentá-lo por escrito. Se erro posterior aparecer na decisão do juiz, e tal juiz for culpado, então ele deverá pagar doze vezes a pena que ele mesmo instituiu para o caso, sendo publicamente destituído de sua posição de juiz, e jamais sentar-se novamente para efetuar julgamentos⁷.

Fazendo referência à corrupção no âmbito da Administração Pública, Todarello apresenta a abordagem realizada por Platão sobre o tema no século V a.C:

En su obra Las leyes, Platón construye determinadas observaciones que se encuentran relacionadas en forma directa com aquel fenómeno identificado actualmente como corrupción administrativa. Así, afirma: “Todo el que distraiga los caudales públicos, sea en mucha o en poca cantidad, debe ser castigado con una mima pena, porque la poca cantidad prueba em que la distrae, no menos codicia, y sí menos poder”. Dichos conceptos nos advierten acerca de la relevancia que el ateniense asignaba al cuidado y preservación del patrimonio público, como así también em cuanto a la identificación a su criterio de la “codicia” como impulso motivador de aquellos actos desviados que son desplegados por las personas que detentan el poder y que constituyen, en definitiva, el fenómeno de corrupción administrativa^{8 9}.

5 GRANDONA, Mariano. **La corrupción**. 3. ed. Argentina: Editorial Planeta, 1993, p. 21.

6 “O primeiro degrau é o da propina ou presente que é oferecido como um sinal de gentileza ou gratidão. O segundo degrau é a exação, isto é, a extorsão de um funcionário a um cidadão, de modo que ele pague para obter o que, em qualquer caso, é devido a ele. Finalmente, há suborno, um pagamento oferecido ou dado a um funcionário para fazer o que não é devido” (tradução livre do autor).

7 **Código de Hamurabi**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/codigo-de-hamurabi.html>. Acesso: 28 abr. 2019.

8 TODARELLO, Guillermo Ariel. **Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito**. 1. ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2008, p. 14.

9 “Em sua obra As Leis, Platão constrói certas observações que estão diretamente relacionadas àquele fenômeno atualmente identificado como corrupção administrativa. Assim, ele afirma: ‘Qualquer um que

Também Manfroni, citado por Vieira, aborda a presença da corrupção no decorrer da história:

La corrupción es un mal al que parecen haber estado expuestos los gobiernos em todos los tiempos y que consiste em el ejercicio del poder em provecho del gobernante, com desatención del bien común. La corrupción, em el pensamiento de los griegos clásicos y, my particularmente, em el de Aristóteles, es la línea divisoria entre las formas de gobierno puras y las desviadas: “Cuando el dueño único, o la minoría, o la mayoría, gobiernan consultando el interés general, la constitución es pura necesariamente; cuando gobiernan em su próprio interés, sea el de uno solo, sea el de la minoría, sea el de la multitud, la constitución se desvía del camino trazado por su fin, puesto que, una de dos cosas, o los miembros de la asociación no son verdaderamente ciudadanos o lo son, y em este caso deben tener su parte em el provecho común.^{10 11}

Importante ressaltar que neste estudo não se tratará da denominada “corrupção privada”, pois não se adequa ao que se entende como corrupção no desenvolvimento histórico do fenômeno, tratando-se, portanto, de tipologia inadequada.

Isso não significa que inexistam ilicitudes que se aproximem do conceito leigo de corrupção, todavia não se constituem como corrupção no sentido jurídico.

Os defensores da existência do crime de corrupção no setor privado defendem a necessidade de repressão contra atos encaminhados a corromper os administradores de entidades privadas, de forma similar ao que acontece com o delito de suborno, tendo em vista que a corrupção no setor privado deturpa regras de bom funcionamento do mercado, devendo ser destacada a grande repercussão que os atos de corrupção podem ter nas decisões empresariais¹².

Sobre a questão do bem jurídico tutelado, Arzamendi afirma:

desvie os fundos públicos, seja muito ou pouco, deve ser punido com a mesma pena, porque a pequena quantidade prova que se desviou, não por menos ganância, mas por menos poder’. Esses conceitos nos alertam sobre a importância que o ateniense atribui ao cuidado e preservação do patrimônio público, bem como para a identificação, a seu critério, da “cobiça” como impulso motivador dos atos desviantes que são desdobrados pelas pessoas que detém o poder e que constituem, em definitivo, o fenômeno da corrupção administrativa” (tradução livre do autor).

10 VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva história da corrupção**. Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014, p. 76.

11 “A corrupção é um mal para o qual os governos parecem ter sido expostos em todos os momentos e que consiste no exercício do poder em benefício do governante, negligenciando o bem comum. A corrupção, no pensamento dos gregos clássicos e, em particular, na de Aristóteles, é a linha divisória entre formas puras e desviantes de governo: “Quando o único proprietário, ou a minoria, ou a maioria, governa consultando o interesse geral, a constituição é necessariamente pura; quando eles governam em seu próprio interesse, seja o de um único, seja o da minoria, ou o da multidão, a constituição se desvia do caminho traçado pelo seu fim, uma vez que, uma das duas coisas, ou os membros da associação não são realmente cidadãos ou são, e neste caso eles devem ter sua parte no bem comum” (tradução livre do autor).

12 GONZÁLEZ, Carlos Vázquez. Extensión y tendencias de los delitos de corrupción. Fiabilidad de los instrumentos de medición de la corrupción. In: **Revista de Derecho Penal y Criminología**, 3. Época, n. 6, 2011, p. 371.

Desde el punto de vista político-criminal, el abordaje de la corrupción en el sector privado plantea una cuestión previa: el bien jurídico a proteger. Y es que si determinadas conductas susceptibles de calificación como actos de corrupción en el sector privado son generalmente objeto de sanción por parte de los códigos penales de los Estados europeos, “son extremadamente varios y heterogéneos” los modelos de tratamiento de los hechos en el plano comparado. Así, desde la perspectiva del bien jurídico protegido: – hay países (por ejemplo, Francia, Austria) que, cuando sancionan la corrupción en el sector privado, tratan de proteger, desde una perspectiva laboralista o patrimonialista, la lealtad del empleado respecto de su empleador, por tanto se fijan en la tutela de la jerarquía dentro de la empresa y tratan de evitar que un empleado (cuando tiene capacidad de decisión) pueda verse influido en cuanto a sus decisiones por elementos o intereses diversos de los intereses de la empresa, de su empleador; – frente a ello, otros ordenamientos, como el alemán, consideran que la protección que hay que garantizar a través de la sanción de la corrupción en el sector privado es la libre competencia. Libre competencia que se podría ver fuertemente influida de un modo negativo a través de la introducción, en el marco de las relaciones contractuales económicas, de elementos extraños a los propios del libre juego de los productos y servicios. La consecuencia principal de una u otra perspectiva no es irrelevante: mientras que en los países que siguen el sistema de la lealtad la recepción de una comisión sin conocimiento del empleador será punible, en aquellos que buscan la protección de la libre competencia el hecho de que el empleador esté de acuerdo con que el empleado reciba una comisión no anula el carácter atentatorio contra la libre competencia y, por tanto, el hecho sigue siendo un supuesto de corrupción^{13 14}.

Em outros países, já existe uma legislação que trata da corrupção no setor privado. Nesse sentido, fazendo uma abordagem da corrupção no setor privado, tratada pelo Código Penal Espanhol, afirma González:

Aunque no es un delito específico del sector público, más adelante veremos las disposiciones internacionales y las recientes reformas de nuestro Código Penal relativas a la corrupción en el ámbito privado, no es menos cierto que la corrupción como actividad delictiva en el sector público, ha sido el detonante de los

13 ARZAMENDI, José Luis de la Cuesta. Iniciativas internacionales contra la corrupción. *In: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, n. 17. San Sebastián, 2003, p. 17-18.

14 “Do ponto de vista político-criminal, a abordagem à corrupção no setor privado levanta uma questão prévia: o direito legal a ser protegido. E é que se certos comportamentos suscetíveis de qualificação como atos de corrupção no setor privado são geralmente sujeitos a sanções pelos códigos criminais dos Estados europeus, “são extremamente diversificados e heterogêneos” modelos de tratamento dos fatos no plano comparado. Assim, do ponto de vista do direito legal protegido: - há países (por exemplo, França, Áustria) que, quando sancionam a corrupção no setor privado, tentando proteger desde uma perspectiva laboralista ou patrimonialista, a lealdade do empregado quanto ao seu empregador, portanto se fixam na proteção da hierarquia dentro da empresa e tentar evitar que um empregado (quando ele tem capacidade de tomada de decisão) possa ser influenciado quanto às suas decisões por elementos ou interesses diferentes dos interesses da empresa, de seu empregador; - frente a isso, outros sistemas jurídicos, como o alemão, consideram que a proteção que deve ser garantida pela sanção da corrupção no setor privado é a livre concorrência. Concorrência livre que pode ser fortemente influenciada de forma negativa através da introdução, no quadro das relações contratuais económicas, de elementos estranhos aos do livre jogo de produtos e serviços. A principal consequência de uma ou outra perspectiva não é irrelevante: enquanto nos países que seguem o sistema de lealdade a recepção de uma comissão sem conhecimento do empregador será punível, naqueles que buscam proteção da livre concorrência o fato de que o empregador concorda que o empregado receber uma comissão não anula a natureza da infração contra a livre concorrência e, portanto, o fato continua a ser uma suposição de corrupção” (tradução livre do autor).

instrumentos nacionales e internacionales destinados a luchar contra la corrupción¹⁵

Na Alemanha também existe previsão legal para os crimes de corrupção no setor privado, conforme acentua Ziouvas:

En lo siguiente únicamente se explicarán las normas penales alemanas contra la corrupción em el sector privado. En primer lugar, el derecho penal alemán combate la corrupción en la economía privada por medio de "tipos penales de corrupción" específicos, como por ejemplo el cohecho de empleados (II) o los acuerdos limitativos de la competencia en subastas (nI). El fraude de subasta en determinadas circunstancias también se sanciona como falta del derecho antimonopolio (IV), mientras que la privatización de la administración pública frecuentemente difumina la frontera entre los delitos de cohecho en el servicio público y en las transacciones comerciales (V). Además, la corrupción va acompañada de una criminalidad importante, que está incluida en los tipos penales generales (VI)^{17 18}.

Comentando sobre a corrupção privada no Chile, Brun aborda a questão do desinteresse pela regulamentação da corrupção no âmbito privado:

En general la preocupación central del debate en torno al fenómeno de la corrupción parece estar limitada a aquella que protagonizan los funcionarios públicos. Por un lado ello se entiende porque recién se ha terminado de adecuar el Cpi a las obligaciones derivadas de la Convención Interamericana contra la Corrupción². Pero por otro lado también se debe admitir que este desinterés por el fenómeno de la corrupción en el ámbito privado se debe a la fuerte presencia que tienen, en sectores económicos, políticos y empresariales, los planteamientos que abogan por la desregulación de los mercados^{19 20}.

15 GONZÁLEZ, Carlos Vázquez. Extensión y tendencias de los delitos de corrupción. Fiabilidad de los instrumentos de medición de la corrupción. *In: Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3. Época, n. 6, 2011, p. 362.

16 “Embora não seja um crime específico do setor público, veremos mais tarde as disposições internacionais e as recentes reformas de nosso Código Penal em relação à corrupção na esfera privada, não é menos verdade que a corrupção como atividade criminosa no setor público desencadeou instrumentos nacionais e internacionais destinados a combater a corrupção” (tradução livre do autor).

17 ZIOUVAS, Dimitris. Corrupción em el sector privado. Alemanha. *In: Sistemas penales comparados*, 2006, p. 151.

18 “A seguir, apenas os regulamentos criminais alemães contra a corrupção no setor privado serão explicados. Em primeiro lugar, o direito penal alemão combate a corrupção na economia privada por meio de "tipos criminosos de corrupção" específicos, como o suborno de empregados (II) ou acordos restritivos de concorrência em leilões. A fraude de leilão em certas circunstâncias também é sancionada como falta de lei antitruste (IV), enquanto a privatização da administração pública frequentemente ofusca a fronteira entre crimes de suborno no serviço público e transações comerciais (V). Além disso, a corrupção é acompanhada por um crime significativo, que está incluído nas infrações penais gerais (VI)” (tradução livre do autor).

19 BRUN, Felipe Caballero. Corrupción en el sector privado. Chile. *In: Sistemas penales comparados*, 2003, p. 163.

20 “Em geral, a preocupação central do debate sobre o fenômeno da corrupção parece se limitar à dos funcionários públicos. Por um lado, isso é entendido por que foi recentemente concluído para adaptar o IPC às obrigações decorrentes da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Mas, por outro lado, também deve ser admitido que essa falta de interesse no fenômeno da corrupção no setor privado se deve à forte presença de setores econômicos, políticos e comerciais que apoiam a desregulamentação dos mercados” (tradução livre do autor).

No Brasil, não há previsão legal de um crime específico de corrupção privada. Todavia, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA -, dentro de sua proposta denominada Ação 05/2018, elaborou anteprojeto de lei tipificando a corrupção privada no ordenamento jurídico brasileiro.

O texto do anteprojeto é o seguinte:

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º-A. Constitui crime de corrupção privada exigir, solicitar ou receber vantagem indevida de qualquer natureza, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de tal vantagem, como sócio, conselheiro, dirigente, administrador, empregado, representante, colaborador ou indivíduo que, a qualquer título, exerça atividade em pessoa jurídica de direito privado, a fim de praticar, omitir ou retardar ato em violação aos seus deveres funcionais.

Pena - reclusão, de 02 (dois) a 05 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem oferece, promete ou entrega, direta ou indiretamente, vantagem indevida, de qualquer natureza, a sócio, conselheiro, dirigente, administrador, empregado, representante, colaborador ou indivíduo que, a qualquer título, exerça atividade em pessoa jurídica de direito privado, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato em violação aos seus deveres funcionais.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.²¹

Em que pese a existência da previsão da corrupção no setor privado no plano internacional mundial, como se verifica na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida), no plano internacional regional, como ocorre na Organização dos Estados Americanos (OEA) e nas legislações de alguns países, como Alemanha, Espanha e Argentina, é imperioso esclarecer que tal espécie de corrupção se afasta bastante do conceito jurídico de corrupção, levando-se em consideração o contexto da evolução histórica da corrupção.

Isso porque, verifica-se que o conceito jurídico de corrupção está diretamente ligado a ideia de presença e exploração de uma relação de poder estatal, bem como a necessária atuação de um agente público, isso desde a formação das primeiras sociedades e do Estado.

Numa análise lastreada na construção histórica do conceito, a corrupção somente ocorre, numa perspectiva jurídica, quando um agente público explora a relação de poder (estatal) objetivando a obtenção de uma vantagem indevida.

21 ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Ação 05/2018**. Anteprojeto de Lei. Tipifica a corrupção privada no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/copy_of_ENCCLA2018Ao5Tipificaopenaldecorrupoprivada.pdf . Acesso: 20 jul. 2019.

As condutas previstas como corrupção no setor privado poderiam ser chamadas de corrupção apenas numa perspectiva sociológica leiga, assim como todos os atos de obtenção de vantagem indevida que violam a moral da sociedade.

Ademais, a diferenciação se torna ainda mais clara quando se busca a análise do bem jurídico tutelado. Conforme será abordado neste trabalho, o bem jurídico tutelado nos ilícitos de corrupção, sejam eles crimes ou infrações político-administrativas, é o direito fundamental ao governo honesto, na tutela não apenas do indivíduo, mas de toda a sociedade; enquanto que nos denominados crimes de corrupção no setor privado o bem jurídico é a livre concorrência (Alemanha) ou a fidelidade entre chefe e funcionário (França e Áustria).

Admitindo-se a existência da corrupção no setor privado, seria devido classificar a corrupção da seguinte forma: corrupção em sentido amplo, abrangendo a corrupção governamental e a corrupção no setor privado e, corrupção em sentido estrito, que se limitaria à corrupção governamental, ou seja, aquela exercida por agente público mediante a exploração de uma relação de poder.

Nesse diapasão, não é demais repisar que no presente trabalho, numa perspectiva jurídica, analisa-se a corrupção nesse sentido estrito, conceituada como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Destarte, diante de toda danosidade social provocada pela corrupção, o Estado desenvolveu dentro da sua evolução histórica mecanismos e instituições destinadas ao combate à corrupção, com o escopo de defender o interesse público.

Dentre as instituições e órgãos que possuem a finalidade de combater a corrupção, pode-se destacar o Ministério Público, os Tribunais de Contas dos Estados e da União, a Receita Federal, a Controladoria-Geral da União, as Controladorias dos Estados e Municípios, órgãos de controle interno, polícias etc.

Retornando à análise jurídica da corrupção, o que se pretende aqui não é a realização de uma profunda análise histórica da corrupção no mundo, mas tão somente fixar uma premissa básica, no sentido de que a corrupção no decorrer da história, desde tempos remotos, sempre foi analisada a partir da ideia da existência de uma relação de poder exercida pelo Estado sobre o indivíduo integrante da sociedade, a exploração dessa relação de poder por parte dos agentes públicos que atuam em nome do Estado e o auferimento de vantagens indevidas por estes agentes públicos e/ou particulares.

A partir daí, é possível desenvolver o que Cacciolo²² chama de “definição objetiva” acerca da corrupção, ou seja, a proposta de um critério universal que permita a apresentação de um conceito de corrupção aplicável aos diversos momentos históricos e distintas sociedades, sem adentrar na análise subjetiva, a qual consiste na verificação de peculiaridades do entendimento sobre corrupção na visão das pessoas em diferentes épocas e sociedades.

Nesse sentido, explicando a diferenciação entre definições objetivas e subjetivas em relação a evolução histórica do conceito de corrupção, afirma Cacciolo:

Una primera forma de diferenciar las definiciones es separando aquellas que pretenden ser objetivas de las que son subjetivas. Las primeras apelan a un criterio que se propone como universal, ya que puede ser aplicado en diferentes épocas y sociedades. Las definiciones subjetivas, en cambio, proponen un criterio que apela a variables y conceptos propios de cada época o sociedad y que, por lo tanto, no permiten hablar de un único significado del término corrupción. Suele hablarse también de definiciones legalistas, las cuales caracterizan la corrupción como determinados actos que son considerados ilegales por una legislación determinada; a estas definiciones se enfrentan las culturalistas, que sostienen que aquello que una sociedad considera corrupto no se corresponde necesariamente con lo que está contemplado por su código legal. De otro lado, pueden clasificarse las definiciones como funcionalistas o relacionistas. Las primeras definen la corrupción a partir de su función en el sistema político y social, haciendo referencia sólo a aquello que forma parte del sistema; a este grupo pertenecen todas las definiciones que describen las prácticas corruptas como parte de un sistema al cual “sirven”. Las definiciones relacionistas son aquellas que toman en cuenta el contexto en que se da la corrupción, dando importancia no sólo a sus funciones dentro de un sistema, sino también a factores externos (tales como las relaciones entre los actores y las características del sistema político como un todo en relación con otras esferas de la sociedad)^{23 24}.

Destarte, o conceito aqui defendido, no sentido de que a corrupção se constitui como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular em

22 CACCILO, Endrius Eliseo. Las mutaciones del concepto de corrupción. **Revista de Lhngua i Dret.** n. 50, 2008, p. 36.

23 CACCILO, Endrius Eliseo. Las mutaciones del concepto de corrupción. **Revista de Lhngua i Dret.** n. 50, 2008, p. 36.

24 “Uma primeira maneira de diferenciar as definições é separando aquelas que afirmam ser objetivas daquelas que são subjetivas. As primeiras recorrem a um critério que é proposto como universal, já que pode ser aplicado em diferentes épocas e sociedades. Definições subjetivas, por outro lado, propõem um critério que apela a variáveis e conceitos específicos para cada época ou sociedade e, portanto, não permite falar de um único significado do termo corrupção. Também é comum falar de definições legalistas, que caracterizam a corrupção como certos atos considerados ilegais por uma legislação específica; essas definições são enfrentadas pelos culturalistas, que argumentam que o que uma sociedade considera corrupta não corresponde necessariamente ao que é contemplado por seu código legal. Por outro lado, as definições podem ser classificadas como funcionalistas ou relacionais. As primeiras definem a corrupção com base no seu papel no sistema político e social, referindo-se apenas ao que faz parte do sistema; a este grupo pertencem todas as definições que descrevem práticas corruptas como parte de um sistema ao qual elas “servem”. As definições relacionais são aquelas que levam em conta o contexto em que ocorre a corrupção, dando importância não apenas às suas funções dentro de um sistema, mas também a fatores externos (como as relações entre os atores e as características do sistema político como um todo em relação a outras esferas da sociedade)” (tradução livre do autor).

prejuízo à sociedade, alinha-se ao que Cacciolo chama de definição objetiva, pretendendo-se portanto uma conceituação universal.

Assim, delimitado o conceito jurídico de corrupção, é possível fazer o recorte histórico que possibilite a análise das origens do fenômeno da corrupção no Brasil, sem o risco de uma abordagem imprecisa.

1.1 As Raízes da Corrupção no Brasil

Apesar do escopo de desenvolver uma análise jurídica da corrupção, a compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil exige uma abordagem no plano histórico, político, econômico, filosófico e sociológico, que permita identificar as raízes da corrupção no país.

Analisando as causas da corrupção, numa perspectiva histórica/sociológica, afirma Nieto:

Historicamente, la corrupción tuvo su origen em la socialización y el surgimiento de estructuras de poder. La idea de manipulación, mediante el poder (em sus diversas formas) para obtener beneficio personal o colectivo fácil, en detrimento individual y/ o colectivo, siempre ha estado y seguirá estando presente em el comportamiento social, derrotando esse anhelo de erradicar definitivamente la corrupción^{25 26}.

Ademais, conforme será abordado com maior profundidade no decorrer deste estudo, as violações morais inferiores, aqui definidas como comportamentos que violam a moral social, mas que não possuem dignidade para o ordenamento jurídico²⁷, apesar de não poderem ser consideradas juridicamente como corrupção, acabam por produzir um ambiente propício ao cometimento de atos de corrupção.

Defendendo a influência de comportamentos antiéticos e imorais no fomento de um ambiente propício à corrupção, é o entendimento de Garcia:

A debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da conseqüente supremacia do interesse dos detentores da *potestas* publica face ao

25 NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción en la américa latina. Artículo aparecido en **Nueva Sociedad**, 194, noviembre-diciembr 2004, p. 59.

26 “Historicamente, a corrupção teve origem na socialização e no surgimento de estruturas de poder. A ideia de manipulação, através do poder (em suas várias formas) para obter benefício pessoal ou coletivo fácil, em detrimento do individual e/ou coletivo, sempre esteve e continuará presente no comportamento social, derrotando esse desejo de erradicar a corrupção para sempre” (tradução livre do autor).

27 OLIVEIRA JÚNIOR, José de; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto**. Artigo aprovado no XXVIII Encontro Nacional do Conpedi. Goiânia/GO, 2019. No prelo.

anseio coletivo. [...] A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar²⁸.

Nesse diapasão, é possível afirmar que as raízes da corrupção no Brasil estão diretamente ligadas ao sistema sociopolítico brasileiro, caracterizado pelo patrimonialismo, clientelismo e coronelismo.

O patrimonialismo é um mecanismo de controle político e social exercido por determinado grupo que detém o poder no Estado. Caracteriza-se pelo fato de que os interesses privados dos ocupantes de posições de poder são sobrepostos aos interesses da sociedade, de modo que a administração da coisa pública é exercida em prol dos interesses particulares do grupo que domina o poder estatal.

O estudo do patrimonialismo como mecanismo de dominação política e social teve como grande teórico Max Weber, o qual identifica a dominação social como um poder fundado no ato de mandar e com uma obediência psicossocialmente aceita²⁹.

Sobre as formas de dominação na perspectiva de Max Weber, dentre as quais se inclui o patrimonialismo, afirma Campante:

A dominação tradicional subdivide-se em patrimonial e feudal. A dominação patrimonial tem sua legitimidade baseada em uma autoridade sacralizada por existir desde tempos antigos, longínquos. Seu arquétipo é a autoridade patriarcal. Por se espelhar no poder atávico, e, ao mesmo tempo, arbitrário e compassivo do patriarca, manifesta-se de modo *peçoal* e instável, sujeita aos caprichos e à subjetividade do dominador. A comunidade política, expandindo-se a partir da comunidade doméstica, toma desta, por analogia, as formas e, sobretudo, o espírito de “piedade” a unir dominantes e dominados. O patrimonialismo, portanto, *explica a fundamentação do poder político, ou seja, como este se organiza e se legitima*, e caracteriza-se pelo poder político organizado através do poder arbitrário/peçoal do príncipe e legitimado pela tradição. Tal legitimação pela tradição é ambivalente em relação à tendência dos dirigentes ao arbítrio peçoal. A tradição, ao mesmo tempo que a ampara, limita-a, ao reconhecer aos dominados certos direitos e imunidades sacralizados pelo tempo e costumes. É a coexistência dinâmica e tensa daquilo que a autora mexicana Gina Zabludovsky Kuper considera o cerne da estrutura patrimonial de poder: o binômio tradição/arbítrio. Se o arbítrio predomina, o patrimonialismo aproxima-se do que Weber classificou de patrimonialismo sultanista, ou patriarcal, ou puro. Se prevalece a tradição, o patrimonialismo tende a transformar-se em patrimonialismo estamental ou descentralizado, no qual as relações entre o príncipe e o corpo administrativo são mais estáveis e equalizadas.

28 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 6.

29 CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, 2003, p. 155.

Para Weber, cada forma de dominação engendra tensões e conflitos específicos na luta pelo poder.³⁰

O entendimento de que no Brasil, o patrimonialismo é marcado como a confusão dos interesses particulares com o interesse público, é apresentado por Holanda na sua obra “Raízes do Brasil”:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois.³¹

Sobre o surgimento e desenvolvimento do patrimonialismo no Brasil, bem como suas características, é a lição de Faoro:

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. O caminho burocrático do estamento, em passos entremeados de compromissos e transações, não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças. O patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. [...] Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova, mas não representa a nação, senão que, forçada pela lei do tempo, substitui moços por velhos, aptos por inaptos, num processo que cunha e nobilita os recém-vindos, imprimindo-lhes os seus valores.³²

30 CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, 2003, p. 156-157.

31 HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145-146.

32 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 656-657.

No Brasil, a partir do período colonial até final do período monárquico, as relações entre Estado e população foram marcadas pelo patrimonialismo, onde os detentores do poder se estabelecem numa estrutura de dominação constituída por um grupo de pessoas ocupantes dos cargos administrativos do Estado, o denominado estamento, que, para Faoro, constitui o patronato político brasileiro.

Sobre a dinâmica do patrimonialismo, fazendo referência a Reinhard Bendix, é o entendimento de Leal:

[...] o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.³³

O estamento, formado por critérios sociais (e não econômicos), tinha como objetivo, tanto no período colonial quanto no período imperial, a manutenção do *status* de seus integrantes, obtida por meio de privilégios junto ao Estado e distribuição de cargos.

Nesse sentido, afirma Ronzani:

[...] características flagrantes na colonização e no período imperial carregaram certos antivalores, que explicam posturas individuais, egoísticas e apropriativas, que encontram suporte na pregação e prática patrimonialista. É também, bastante consistente o fato de que uma burocracia fundada em critérios subjetivos e dissociada da objetividade legal tornou-se o terreno fértil para que os antivalores deitassem raízes, as mais profundas.³⁴

No período colonial os agentes públicos atuavam em nome do rei e, diante da distância deste e da falta de controle, acabavam por exercer grande poder na colônia, conforme acentua Faoro:

33 LEAL, Rogério Gesta. **Burocracia pública e corrupção**. Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 136.

34 RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, Improbidade administrativa e poder público no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VIII, nº 10 – jun. de 2007. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwight.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

A luz do absolutismo infundia ao mando caráter despótico, seja na área dos funcionários de carreira, oriundos da corte, não raro filhos de suas intrigas, ou nos delegados locais, investidos de funções públicas, num momento em que o súdito deveria, como obrigação primeira, obedecer às ordens e incumbências do rei. [...] O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio³⁵.

Todavia, ainda que detentores de grande poder, os agentes públicos recebiam baixa remuneração ou simplesmente nada recebiam, o que fomentava a corrupção, afirmando Faoro que “Essa degradação dos vencimentos explicará as inúmeras denúncias, aliada à violência, instrumento, esta, para garrotear os súditos, sobretudo se as distâncias e o tempo os desamparam da vigilância superior”³⁶.

No período imperial, além da manutenção de estruturas de dominação verificadas no período colonial, o patronato passou a ter também uma nova formatação com o estabelecimento do núcleo político, cujos integrantes chegavam a ocupar cargos de senadores e deputados por meio da interferência direta do monarca e manipulação eleitoral.

Nesse diapasão, Faoro apresenta diagnóstico da situação política no contexto do estamento no período imperial:

O melhor título, nessa estrutura burocrática, para influir e decidir será a permanência no poder. O núcleo político adquire maior consistência na vitaliciedade, assentada principalmente no Senado. O título nobiliárquico, também vitalício, despido do cargo, não logrará formar um quadro efetivo de ação, perdido nos bordados sem conteúdo, não raro vistos com desdém. O Senado, como lembra o visconde do Uruguai, abriga os homens que logram vencer a barreira da “instabilidade das eleições populares”, num refúgio de chefes políticos, sagrados com a bênção imperial, manifestada na escolha da lista tríplice, ou, como no Primeiro Reinado, na franca manipulação eleitoral. Dos cento e oitenta e um nomes que ocuparam uma cadeira do Senado saem quase todos os presidentes do Conselho e a maioria dos ministros, não obstante a doutrina oficial de que o Senado não faz política. Não faz, na verdade, outra coisa senão política, centro onde se reúnem os cardeais, agrupados no consistório, na repetida comparação do século XIX. Política de homens superiores ao ostracismo e aos azares das dissoluções parlamentares, das eleições. O Senado comanda pela vitaliciedade e pela vizinhança de São Cristóvão. A Câmara, exposta às tempestades do regime, seria apenas a “confraria de pedintes”, na palavra cáustica de Zacarias. A lógica do sistema não permitia, com o Poder Moderador colocado na cúpula, que o Senado se desenvolvesse, à veneziana. O Senado comanda e dirige, mas está sujeito a longas abstinências, se a benevolência imperial o abandona. Dessa conexão projeta-se, ativo e soberano, o poder pessoal, para um governo dentro da burocracia, não contra ela.³⁷

35 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 157-158.

36 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 158.

37 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 351.

Sobre a corrupção no período imperial, é a interessante abordagem de Wilcken:

A corrupção sempre fora uma característica da vida ao redor do império, mas assumiu uma forma concentrada no Rio. [...] Enquanto a vida era uma luta para muitos dos cortesãos mais periféricos, os ministros do governo logo passaram a ter um padrão de vida muito acima dos recursos que poderiam ter ganho legitimamente. [...] Por trás das bengalas, mantos e perucas, e por trás das cerimônias formais e dos éditos proferidos em linguagem refinada, o roubo em nome da Coroa disseminou-se à larga.³⁸

Apesar de o sistema de dominação do patrimonialismo ter se originado e ganhado forma nos períodos colonial e imperial, é certo que seu mecanismo de funcionamento, caracterizado pela exploração do poder pelos ocupantes do estamento, ou seja, pelos donos do poder, manteve-se ativo e presente também no período compreendido entre a República Velha (1889-1930) até os dias atuais.

Tal conclusão decorre do fato de que na República Velha (1889/1930), na Era Vargas (1930/1945), na República Populista (1945-1964), nos Governos Militares (1964-1985) e no Brasil Contemporâneo ou Nova República, a existência de grupos dominantes compondo o estamento político e burocrático do Estado, com a conseqüente exploração da coisa pública em benefício de particulares, seja por meio de vantagens, seja por meio da distribuição de cargos públicos, foi uma constante detectável em todos estes períodos.

Importante ressaltar que, ainda que muito próximas e relacionadas com o patrimonialismo, mas não se confundindo com este, o coronelismo e o clientelismo foram outros mecanismos de dominação que se destacaram durante a formação do Estado brasileiro.

A origem do coronelismo como mecanismo político de dominação é objeto de divergência entre historiadores, pois existem os que defendam sua existência desde o período imperial e aqueles que afirmam seu surgimento a partir da República Velha.

Defendendo a presença do coronelismo tanto no período imperial quanto na República Velha, é o entendimento de Faoro:

O fenômeno coronelista não é novo. Nova será sua coloração estadualista e sua emancipação no agrarismo republicano, mais liberto das peias e das dependências econômicas do patrimonialismo central do Império. O coronel recebeu seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o “coronel tradicional”, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive

38 WILCKEN, Patrick. **Império à deriva** – a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004, p. 121.

na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política. [...] E, assim, penetrou o vocábulo ‘coronelismo’ na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros. [...] Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito. Ele recebe — recebe ou conquista — uma fluida delegação, de origem central no Império, de fonte estadual na República, graças à qual sua autoridade ficará sobranceira ao vizinho, guloso de suas dragonas simbólicas, e das armas mais poderosas que o governador lhe confia. vínculo que lhe outorga poderes públicos virá, essencialmente, do aliciamento e do preparo das eleições, notando-se que o coronel se avigora com o sistema da ampla eletividade dos cargos, por semântica e vazia que seja essa operação.³⁹

Lado outro, no sentido de que o coronelismo como mecanismo político de dominação surgiu durante a República Velha, é o entendimento de Carvalho:

Nessa concepção, o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente. Na visão de Leal, ele surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado. O antigo presidente de Província, durante o Império, era um homem de confiança do Ministério, não tinha poder próprio, podia a qualquer momento ser removido, não tinha condições de construir suas bases de poder na Província à qual era, muitas vezes, alheio. No máximo, podia preparar sua própria eleição para deputado ou para senador. O governador republicano, ao contrário, era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes. Seu poder consolidou-se após a política dos estados implantada por Campos Sales em 1898, quando este decidiu apoiar os candidatos eleitos "pela política dominante no respectivo estado". Segundo Sales, era dos estados que se governava a República: "A política dos estados [...] é a política nacional" (Sales, 1908:252).⁴⁰

Ademais, acrescenta Carvalho que se tratou de sistema político que teve um fim bem definido no contexto histórico brasileiro:

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos. O próprio Leal é incoerente ao sugerir um renascimento do coronelismo embutido na tentativa dos

39 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 541-542.

40 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

presidentes militares de estabelecer contato direto entre o governo federal e os municípios, passando por cima dos governadores (Leal, 1980:14). A nova situação nada tinha a ver com a que descreveu em sua obra clássica.⁴¹

Independente da divergência apresentada, fato é que o coronelismo se constituiu como mecanismo de dominação política consistente em trocas de favores recíprocos, recebendo o coronel apoio político do governador em troca de apoio ao governador nas eleições.

Já o clientelismo se constitui como sistema de trocas, que inclusive pode ser detectado nas relações coronelistas, porém possui peculiaridades que a distinguem destas.

Sobre o clientelismo, afirma Carvalho:

Muito usado, sobretudo por autores estrangeiros escrevendo sobre o Brasil, desde o trabalho pioneiro de Benno Galjart (1964/1965), o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (Kaufman, 1977). Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo. Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo. De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que vêem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística⁴².

Inclusive, apresentando um exemplo do clientelismo na década de 1960, demonstrando que não se trata de fenômeno exclusivo do período da República Velha, mas sim um mecanismo de dominação presente em toda a história do Brasil desde a formação do estado brasileiro, continua Carvalho:

41 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

42 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

Exemplo claro dessa situação é o da cidade que na década de 60 era dominada por duas famílias, cujo poder se baseava simplesmente na capacidade de barganhar empregos e benefícios públicos em troca de votos (Carvalho, 1966). As famílias não tinham recursos próprios, como os coronéis, e o fenômeno não era sistêmico, embora houvesse vínculos estaduais e federais. Por vários anos as duas famílias mantiveram o controle político da cidade, alternando-se no poder. Os resultados eleitorais eram previstos de antemão com precisão quase matemática. Os votos tinham dono, eram de uma ou de outra família. Tratava-se de um caso exacerbado de clientelismo político exercido num meio predominantemente urbano. Não se tratava de coronelismo⁴³.

Percebe-se que coronelismo e clientelismo, apesar de suas especificidades, apresentam-se como vertentes do patrimonialismo, ou seja, como afluentes que deságuam no rio principal e o tornam maior, porém dos quais este não depende para subsistir.

Destarte, o patrimonialismo persiste até os dias atuais na realidade político administrativa do Estado brasileiro, sendo ainda inúmeros os casos de nepotismo na Administração Pública, loteamento de cargos entre partidos políticos em troca de apoio político, fomentando a manutenção do que se denominou de “presidencialismo de coalisão”, além da exploração dos cargos públicos por agentes públicos em benefício próprio ou de terceiros.

Nessa esteira, o patrimonialismo caracteriza o processo histórico-social brasileiro, marcado pela confusão entre o público e o privado, com uma flagrante exploração da relação de poder entre Estado e sociedade, praticada pelos agentes públicos, visando a obtenção de vantagens indevidas para si e/ou para particulares, em prejuízo à sociedade.

Esse entendimento alinha-se ao que é proposto por Campante na análise do patrimonialismo:

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade.⁴⁴

43 CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

44 CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, 2003, p. 154-155.

Assim, verifica-se que a corrupção, aqui conceituada como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular em prejuízo à sociedade, tem suas origens, no Brasil, nos sistemas de dominação patrimonialista, coronelista e clientelista, presentes desde o período colonial até os dias atuais.

1.2 Análise Jurídica da Corrupção

O termo corrupção pode ser entendido de diversas maneiras, a depender da área do conhecimento em que o tema esteja em estudo. Uma conduta tida como corrupta no âmbito da sociologia pode não ser passível de responsabilização no âmbito jurídico, da mesma forma que condutas tidas como corruptas numa perspectiva política podem não o ser na área econômica, e assim por diante.

Nesse sentido, é o preciso apontamento de Collao:

Por último, no debemos olvidar que el tema de la corrupción ha sido objeto de investigación y análisis desde varias perspectivas disciplinarias, particularmente, en los campos del derecho, la sociología, la ciencia política y la economía, cada una de las cuales aplica su propia metodología y orienta el trabajo científico hacia sus fines particulares, lo que conlleva una muy entendible diversificación del sentido que cada disciplina – e incluso a nivel de los diversos enfoques existentes al interior de las mismas – atribuyen al fenómeno de la corrupción.⁴⁵

Ocorre que se tem verificado um emprego indiscriminado do termo corrupção para designar uma infinidade de comportamentos que violam desde regras de convívio social, como furar a fila do banco, estacionar em local proibido etc., até condutas prescritas como tipos penais, tais como os crimes de peculato, corrupção passiva, concussão etc.

Essa imprecisão terminológica não é interessante para a área do Direito, tendo em vista que o ordenamento jurídico deve ser preciso ao identificar o que constitui uma conduta corrupta e qual a responsabilização correspondente prevista na lei.

Inclusive, no que se refere à responsabilização dos atos de corrupção, por se tratar de comportamentos que resultam em maior prejuízo para a sociedade e dignos de responsabilização mais severa, faz-se necessário diferenciar dentro de uma perspectiva jurídica os ilícitos de corrupção (criminais, administrativos e político-administrativos) dos demais ilícitos.

45 COLLAO, Luiz Rodríguez. Delimitación del concepto penal de corrupción. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. Valparaíso, Chile, 2004, p. 341.

Destarte, uma análise jurídica da corrupção exige um aprofundamento do estudo da relação entre moral e direito, bem como a identificação dos comportamentos ilícitos que merecem a especial classificação como atos de corrupção.

A diferenciação entre ato de corrupção e comportamento meramente imoral, ou seja, sem dignidade jurídica, evita uma interferência desnecessária e/ou desproporcional do Estado no âmbito das liberdades públicas e individuais, permitindo que medidas proporcionais sejam adotadas para a resolução de situações que não necessitam da aplicação do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, por exemplo, não há razão de ser em aplicar uma sanção penal em uma pessoa que fura a fila de um banco ou estaciona em local indevido, existindo medidas educativas ou até mesmo sanções administrativas capazes de dar a resposta Estatal adequada para estes comportamentos meramente imorais que na visão de muitas pessoas, numa perspectiva sociológica profana, podem ser considerados como corruptos.

No mesmo diapasão, nem todo ilícito com violação moral e obtenção de vantagem deve ser classificado como conduta corrupta, sob pena de se vulgarizar esta modalidade criminosa.

Ademais, tanto no que se refere à diferenciação entre ato de corrupção e ato meramente imoral, quanto entre ilícito comum e ilícito de corrupção, a adoção de critérios precisos evita a ocorrência de inflação legislativa e conseqüentemente o surgimento do fenômeno da anomia.

A anomia consiste na situação em que o excesso de normas produz um ambiente de descumprimento das leis pela sociedade, pois o Estado diante do excesso normativo não consegue investigar, apurar e sancionar os infratores, os quais passam a confiar na impunidade. Dahrendorf afirma que “o caminho para a anomia seria um caminho ao longo do qual as sanções iriam sendo progressivamente enfraquecidas. Os responsáveis deixam de aplicar as sanções; indivíduos e grupos são isentos dela. A impunidade torna-se cotidiano”⁴⁶.

Destarte, a partir de uma análise jurídica da corrupção, diferenciando esta dos meros comportamentos imorais sem dignidade jurídica, bem como dos demais ilícitos previstos no ordenamento jurídico que não preenchem os requisitos para a especial classificação, atinge-se um conceito jurídico no sentido de que a corrupção constitui-se como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular em prejuízo à sociedade.

46 DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 34.

Esse conceito obtido a partir da análise jurídica da corrupção é constituído pelos quatro elementos que serão a seguir apresentados com o escopo de dar luz às terminologias adotadas que não possuem paralelo na literatura, além de afastar interpretações equivocadas acerca desses elementos constitutivos do conceito jurídico de corrupção.

1.2.1 Violações morais inferiores e superiores

A análise jurídica da corrupção e a elaboração de um conceito jurídico de corrupção exigem uma abordagem teórica acerca da relação entre moral e direito, com o escopo de identificar os comportamentos com real dignidade jurídica e merecedores de responsabilização mais severa, afastando-se desta análise os meros comportamentos imorais e ilícitos que não mereçam especial tratamento.

A relação entre direito e moral é tema que possui diversos entendimentos, muitos deles desenvolvidos no decorrer da evolução das teorias jurídicas relacionadas ao tema, sendo constatados momentos em que o direito estaria subordinado à moral, outros em que o direito conformaria a moral e daria a esta caráter de obrigatoriedade e contemporaneamente a ideia de complementariedade entre normas morais e normas jurídicas.

Para o jusnaturalismo, em que o Direito Natural se constitui em teoria que traz a ideia de um direito no estado da natureza, trabalhando com aquilo que é justo e imutável no tempo e no espaço e, portanto, independente de qualquer alteração que porventura passe a vida humana, o Direito Natural é caracterizado pela adoção de uma tese monista, em que direito e moral se sobrepõe, sendo que a moral ocuparia uma posição de superioridade em relação ao direito.

Já o positivismo jurídico tem a preocupação com o estudo do direito posto, ou seja, seu objeto de estudo é o direito que é posto por uma autoridade e, em virtude disso, possui validade, não sofrendo influências recebidas por abordagens positivistas nas ciências e na filosofia, razão pela qual segue a tese dualista, que separa o direito da moral.

Esta conclusão é corroborada pelo pensamento de Agra:

A tese da separação entre a moral e o direito representa um dos postulados mais caros aos positivistas. Se a concretização normativa passar a depender de injunções éticas, a Constituição deixa de ser considerada como *Lex Mater*, colocando-se em seu lugar preceitos morais que não fazem parte do ordenamento jurídico e que maculam o caráter descritivo do Direito. Outrossim, em sociedades hipercomplexas

como as atuais, não existe apenas um único padrão moral; os preceitos morais escolhidos podem encontrar resistência na maioria da população.⁴⁷

Por fim, no pós-positivismo caracterizado como uma superação do positivismo clássico e marcado pela centralidade dos direitos fundamentais, diferenciação qualitativa entre princípios e regras e revalorização do Direito, a relação entre direito e moral passa a ser de complementariedade.

Nesse sentido, afirma Agra:

O modelo normativo do neoconstitucionalismo não é o descritivo ou o prescritivo, mas o axiológico. No constitucionalismo clássico, a diferença entre normas constitucionais e infraconstitucionais era apenas de grau; no neoconstitucionalismo, a diferença é também axiológica. A Constituição é considerada “como valor em si”. O que não significa tornar o Direito apêndice da seara moral. O texto legal representa um *standard* determinante para a aplicação normativa. Contudo, o operador não pode ficar enclausurado apenas em filigranas jurídicas; urge estabelecer o contato dialético com a realidade, firmando uma simetria entre a normatividade e a normalidade. Na seara de discricionariedade encontrada na maioria dos casos, na subsunção, pode o operador socorrer-se de elementos metajurídicos, mormente da densidade suficiente na concretização dos direitos fundamentais⁴⁸.

Na perspectiva do pós-positivismo (pós-modernidade), Habermas classifica as normas como morais e jurídicas, diferenciando-as da eticidade tradicional e defendendo a relação de complementariedade entre direito e moral:

Todavia, antes de me dedicar a essa tentativa, e antes de introduzir o sistema dos direitos apoiado numa teoria do discurso, convém clarear a relação entre direito e moral. Pois as dificuldades analisadas não dependem apenas das colocações falsas da filosofia da consciência, como também do fato de o direito moderno, ao manter a distinção entre direito natural e positivo, assumir uma hipoteca. Ele apega-se a uma reduplicação do conceito de direito que não é plausível, do ponto de vista sociológico, e precária, do ponto de vista normativo. Eu penso que no nível de fundamentação pós-metafísico, tanto as regras morais como as jurídicas diferenciam-se da eticidade tradicional, colocando-se como dois tipos diferentes de normas de ação, que surgem lado a lado, complementando-se⁴⁹.

Destarte, quando se fala neste estudo em violações morais inferiores, está-se tratando de comportamentos imorais na perspectiva do que Habermas chama de eticidade tradicional e

47 AGRA, Walber de Moura. Neoconstitucionalismo e superação do positivismo. In: DIMOULIS, Dimitri (coord.); DUARTE, Écio Oto. **Teoria do direito neoconstitucional: superação ou reconstrução do positivismo jurídico?** São Paulo: Método, 2008, p. 433.

48 AGRA, Walber de Moura. Neoconstitucionalismo e superação do positivismo. In: DIMOULIS, Dimitri (coord.); DUARTE, Écio Oto. **Teoria do direito neoconstitucional: superação ou reconstrução do positivismo jurídico?** São Paulo: Método, 2008, p. 435-436.

49 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 139.

de normas morais, ou seja, comportamentos que violam a moral na esfera do profano, sem sanções na seara jurídica.

As “violações morais inferiores”, tais como furar a fila do banco, adquirir “produtos piratas”, “colar em provas” etc., por mais reprováveis que sejam, não podem ser consideradas juridicamente como atos de corrupção, tendo em vista que não possuem sequer dignidade jurídica, ou seja, não são passíveis de sanções jurídicas.

Não possuem dignidade jurídica porque não estão previstas em lei como ilícitos e, portanto, não são passíveis de responsabilização por não configurarem crimes, atos de improbidade administrativa, crimes de responsabilidade ou infrações político-administrativas.

Ainda que diante do pós-positivismo exista uma relação de complementariedade entre direito e moral, estes se distinguem, conforme observa Habermas:

Todavia, mesmo tendo pontos em comum, a moral e o direito distinguem-se *prima facie*, porque a moral pós-tradicional representa apenas uma forma do saber cultural, ao passo que o direito adquire obrigatoriedade também no nível institucional. O direito não é apenas um sistema de símbolos, mas também um sistema de ação⁵⁰.

Lado outro, as violações morais superiores constituem violações ao direito qualificadas pela repercussão no âmbito moral, ou seja, não basta que o comportamento seja proibido em lei, mas também que exista uma reprovabilidade moral.

Tal afirmação é corroborada pelo pensamento de Habermas, o qual afirma que “A moral autônoma e o direito positivo que depende de fundamentação, encontram-se numa relação de complementação recíproca”⁵¹.

Destarte, entender a corrupção como uma violação moral superior significa que é preciso não apenas que o comportamento seja juridicamente previsto como ilegal, mas também que esteja presente a reprovação moral.

Nesse sentido, demonstrando a importância da análise moral do comportamento tido como ilegal, Vázquez faz a seguinte reflexão:

No hay un país en el mundo que no considere al soborno como un delito en sus textos jurídicos. Pero ¿cómo tendríamos que valorar al soborno si el sistema de reglas vigente fuera el del Derecho nazi y el que sobornara a los jefes de un campo de concentración nazi, para salvar la vida de no pocos prisioneros judíos, fuera Oskar Schindler?, ¿cuál podría ser la vergüenza, en términos de NOONAN, que sintiera Schindler por realizar este acto de corrupción? Pienso que ninguna. Por el contrario, quizás al final experimentaría la satisfacción por una acción moralmente

50 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 141.

51 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 131.

encomiable. Por ello es de suma importancia para entender el fenómeno de la corrupción que se vea la diferencia entre la violación de un sistema de reglas vigente y la violación de un sistema de reglas morales con pretensiones de universalidad. Este último funcionaría como sistema normativo crítico y justificante del sistema de reglas vigente^{52 53}.

Assim, numa perspectiva jurídica, a corrupção é uma violação moral superior, ou seja, um comportamento ilícito com repercussão moral, sendo que não podem ser considerados como corruptos os comportamentos que se caracterizam como “violações morais inferiores”, aqui entendidas como comportamentos que violam a moral social, porém não possuem dignidade para o ordenamento jurídico.

Todavía um ponto precisa ficar esclarecido: para o Direito toda corrupção constitui-se como “violação moral superior”, todavia nem toda violação moral superior é corrupção. Isso porque a corrupção é uma “violação moral superior” qualificada pela existência e exploração de uma relação de poder, conforme será explicado.

1.2.2 Relações de poder

O fenômeno da corrupção, desde os tempos mais remotos, sempre foi correlacionado à existência e exploração de relações de poder existentes entre Estado e indivíduos, sendo tal exploração praticada por agentes públicos interessados na obtenção de vantagens indevidas para si e/ou particulares.

Falar em poder é abordar uma dinâmica em que existe uma vontade que prevalece e a submissão a essa vontade. Nesse sentido, é precisa a abordagem sobre poder feita por Dalari:

O problema do poder é considerado por muitos como o mais importante para qualquer estudo da organização e do funcionamento da sociedade, havendo mesmo quem o considere o núcleo de todos os estudos sociais. Na verdade, seja qual for a época da história da Humanidade ou o grupo humano que se queira conhecer, será sempre indispensável que se dê especial atenção ao fenômeno do poder. Essa ocorrência do fenômeno em circunstâncias infinitamente variáveis torna extremamente difícil chegar-se a uma tipologia do poder. Não obstante, é possível e conveniente, numa larga síntese, apontar algumas características gerais, úteis para

52 VÁZQUEZ, Rodolfo. Corrupción y responsabilidad de los servidores públicos. **Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho**, 2007, p. 209.

53 “Não existe um país no mundo que não considere o suborno como um crime em seus textos legais. Mas como devemos valorizar o suborno se o atual sistema de regras fosse o da lei nazista e aquele que subornava os chefes de um campo de concentração nazista, para salvar a vida de muitos prisioneiros judeus, fora Oskar Schindler ? O que poderia ser a vergonha, em termos de NOONAN, que Schindler sentiu-se a realizar este ato de corrupção? Eu acho que nenhum. Pelo contrário, talvez no final eu sentisse satisfação por uma ação moralmente louvável. Por essa razão, é muito importante entender o fenômeno da corrupção que a diferença entre a violação de um sistema atual de regras e a violação de um sistema de regras morais com reivindicações de universalidade é vista. Este último funcionaria como um sistema normativo crítico e justificando o atual sistema de regras” (tradução livre do autor).

que se chegue a uma noção, mais ou menos precisa, do poder. A primeira característica a ser estabelecida é a socialidade, significando que o poder é um fenômeno social, jamais podendo ser explicado pela simples consideração de fatores individuais. Outra importante característica é a bilateralidade, indicando que o poder é sempre a correlação de duas ou mais vontades, havendo uma que predomina. É importante que se tenha em conta que o poder, para existir, necessita da existência de vontades submetidas. Além disso, é possível considerar-se o poder sob dois aspectos: ou como relação, quando se procede ao isolamento artificial de um fenômeno, para efeito de análise, verificando-se qual a posição dos que nele intervêm; ou como processo, quando se estuda a dinâmica do poder.⁵⁴

No mesmo sentido, abordando as três teorias fundamentais do poder, quais sejam, substancialista, subjetivista e relacional, Bobbio conclui sobre esta última:

Porém, a interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo é a terceira, que se remete ao conceito relacional de poder e estabelece que por “poder” se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria. A mais conhecida e também a mais sintética das definições relacionais é a de Robert Dahl: “A influência [conceito mais amplo, no que se insere o de poder] é uma relação entre atores, na qual um ator induz outros atores a agirem de um modo que, em caso contrário, não agiriam” [1963, trad. it. p. 68]. Enquanto relação entre dois sujeitos, o poder assim definido está estreitamente ligado ao conceito de liberdade; os dois conceitos podem então ser definidos um mediante a negação do outro: “O poder de A implica a não liberdade de B”, “A liberdade de A implica o não-poder de B”.⁵⁵

A ideia de relações de poder no estudo da corrupção, numa perspectiva tradicional, sempre esteve ligada ao poder do Estado, ou seja, a exploração de relações de poder tem como sujeito ativo necessário o agente público, que exerce o poder em nome do Estado, não se tratando da questão da denominada corrupção na seara privada.

Tal afirmação decorre de uma análise histórica, sociológica e jurídica da corrupção, tendo em vista que, conforme já abordado, seja em relação a citação ao Código de Hamurabi, seja em relação à referência platoniana, ou mesmo na abordagem das raízes da corrupção no Brasil, nos casos de corrupção sempre é verificada a presença e exploração de relações de poder estatal, praticada por agentes públicos no exercício de suas funções.

Isso não quer dizer que o particular que atue em concurso com o agente público esteja imune de responsabilização pela prática do ilícito, tendo em vista que na seara criminal serão aplicadas as regras do concurso de agentes, caso não haja uma tipificação específica para a conduta do particular e, no âmbito da improbidade administrativa, por exemplo, estará sujeito à responsabilização prevista na regra de extensão do artigo 3º da Lei 8.429/1992, que

54 DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 15.

55 BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 78.

considera autor o particular que atuar em conjunto com o agente público ou auferir vantagem com a conduta deste último.

Tal entendimento é diferente do que se entende como corrupção privada, onde a exploração é de uma relação de poder no âmbito privado, sem relação direta com o Estado e seus órgãos públicos.

Destarte, é na abordagem das relações de poder que deve ser analisada a figura do sujeito ativo dos ilícitos de corrupção, no caso, o agente público que atua em nome do Estado e explora a relação de poder existente entre este e a sociedade.

Isso porque é o Estado o detentor do poder político, consubstanciado no monopólio da força, conforme observa Bobbio:

Do ponto de vista dos vários critérios que foram adotados para distinguir as várias formas de poder, a definição do poder político como o poder que está em condições de recorrer em última instância à força (e está em condições de fazê-lo porque dela detém o monopólio) é uma definição que se refere ao meio de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados. [...] Além do mais, definir o poder político como o poder cujo meio específico é a força serve para fazer entender porque é que ele sempre foi considerado como o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante.⁵⁶

Em que pese a imprescindível análise da condição de poder exercida pelo agente público em nome do Estado, interessante apontamento é realizado por Vázquez, no sentido de que apesar dos diversos estudos acerca do que leva à prática da corrupção, conclui que se trata de uma decisão individual:

Si entendemos a los individuos como agentes morales racionales, con capacidad y/o ejercicio de su autonomía personal, debe rechazarse cualquier análisis de las causas de la corrupción que finalizara en la exposición de las causas genéricas y específicas. Este análisis concuriría en una suerte de determinismo de la conducta excusante de responsabilidad para las autoridades o para los decisores en general. Si un individuo incurre en prácticas corruptas, no es únicamente por la falta de competitividad en una economía de mercado, o bien que la organización burocrática sea radicalmente ineficiente o que los decisores gocen de amplios márgenes de discrecionalidad. Si se realizan acciones corruptas es porque, finalmente, un individuo decide realizar una conducta deshonesta con pleno conocimiento de sus consecuencia. No sobra decirlo cuantas veces sea necesario: no se nace corrupto, se elige ser corrupto^{57 58}.

56 BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 82/83.

57 VÁZQUEZ, Rodolfo. Corrupción y responsabilidad de los servidores públicos. **Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho**, 2007, p. 212.

58 “Se entendemos os indivíduos como agentes morais racionais, com capacidade e/ou exercício de sua autonomia pessoal, qualquer análise das causas de corrupção que termina na exposição das causas genéricas e específicas deve ser rejeitada. Essa análise envolveria uma espécie de determinismo do comportamento responsável das autoridades ou decisores em geral. Se um indivíduo se envolver em práticas corruptas, não é apenas por causa da falta de competitividade em uma economia de mercado, ou porque a organização

Na corrupção, que numa visão tradicional sempre exige a atuação de um agente público, pode se verificar três situações distintas: a) o agente público obtém vantagem exclusivamente para si, como ocorre no caso do peculato; b) o agente público obtém vantagem indevida exclusivamente para terceiro, para satisfazer interesse pessoal, como no caso da prática de nepotismo e; c) o agente público obtém vantagem para si e para terceiro, por meio de suborno, como casos de licitações direcionadas em que o agente público é corrompido por um licitante.

É equivocado o pensamento defendido por Nieto, no sentido de que a corrupção sempre requer a presença de pelo menos duas pessoas, o corrupto e o corrompido:

Como mínimo la corrupción requiere de dos personas: el corruptor, agente activo generalmente poderoso que soborna a alguin con dádivas o de outra manera, y el que se corrompe: agente passivo que recibe una paga com el fin de acordar, por acción u omisión, um beneficio, ventaja o información privilegiada al corruptos, transgrediendo o no una norma.^{59 60}

Nem todo ato de corrupção exige a presença de duas pessoas, quais sejam, o corruptor e o corrompido. Todavia, quando estes dois personagens estão presentes, a doutrina classifica a corrupção como ativa ou passiva, a depender da atuação do agente, conforme aponta Escriche, citado por Collao:

Así lo pone de manifesto ESCRICHE cuando se refiere al vocablo em análisis como “El crimen de que se hacen cupables los que estando revestidos de alguna autoridad pública sucumben a la seducción, como igualmente el crimen que cometen los que tratan de corromperlos; de suerte que la corrupción puede considerarse como activa y como passiva: activa de parte de los corruptosres, y pasiva de parte de los corrompidos”^{61 62}.

burocrática é radicalmente ineficiente ou que os tomadores de decisão gozam de ampla margem de discricionariedade. Se ações corruptas são realizadas, é porque, finalmente, um indivíduo decide conduzir um comportamento desonesto com pleno conhecimento de suas conseqüências. Não precisa dizer quantas vezes for necessário: não se nasce corrupto, se escolhe ser corrupto” (tradução livre do autor).

59 NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción en la américa latina. Artículo aparecido en **Nueva Sociedad** 194, noviembre-diciembr 2004, p. 54-68.

60 “No mínimo, a corrupção exige duas pessoas: o corruptor, um agente ativo que geralmente é poderoso, que suborna alguém com presentes ou não, e o corrupto: um agente passivo que recebe um pagamento para concordar, por ação ou omissão, um beneficio, vantagem ou informação privilegiada ao corrupto, transgressor ou não norma” (tradução livre do autor).

61 COLLAO, Luiz Rodríguez. Delimitación del concepto penal de corrupción. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**. Valparaíso, Chile, 2004, p. 342.

62 “É assim que ESCRICHE coloca quando se refere à palavra em análise como ‘O crime de que aqueles que, investidos de alguma autoridade pública, sucumbem à sedução, tornam-se iguais, assim como o crime cometido por aqueles que tentam corrompê-los; para que a corrupção possa ser considerada ativa e passiva: ativa por parte dos corruptores e passiva por parte dos corruptos’” (tradução livre do autor).

Assim, verifica-se a corrupção quando as relações de poder entre o Estado e a sociedade são exploradas por agentes públicos, ainda que estes atuem em concurso com particulares.

1.2.3 Vantagem indevida

Todo ato de corrupção objetiva a obtenção de vantagem indevida para o agente público e/ou para o particular, de modo que o agente público pode auferir vantagem apenas para si, pode auferir vantagem para si e também para o particular concomitantemente ou pode propiciar vantagem apenas para o particular, para atender a interesse ou anseio pessoal.

E o mais adequado é falar em obtenção de vantagem indevida, tendo em vista que não é apenas a obtenção de vantagem econômica (dinheiro e outros bens de valor econômico) que caracteriza a corrupção, sendo que outras vantagens, tais como concessão de cargos, prestígio, honrarias, favores sexuais etc., podem constituir vantagens a serem obtidas por meio da corrupção.

Nesse sentido, Goldstein, citado por Collao:

Así, por ejemplo, GOLDSTEIN señala que lo distintivo es que la corrupción refleja actitudes generalizadas respecto de la moral, la ética profesional y la función pública; y que no implica necesariamente el empleo de dinero, sino que también puede darse cuando media el ofrecimiento de un cargo, un ascenso u otra ventaja de la misma índole^{63 64}.

Outro ponto importante a se destacar é que a presença da obtenção da vantagem indevida pelo agente público e/ou particular é imprescindível nas situações em que o agente público pratica atos que a princípio são do seu ofício, pois nestes casos é a obtenção da vantagem indevida que caracterizará a exploração de uma relação de poder e conseqüentemente determinará que tal ato constitui corrupção. A partir daí é possível partir para análise do prejuízo à sociedade.

63 COLLAO, Luiz Rodríguez. Delimitación del concepto penal de corrupción. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**. Valparaíso, Chile, 2004, p. 342.

64 “Assim, por exemplo, GOLDSTEIN aponta que a característica distintiva é que a corrupção reflete atitudes generalizadas em relação à moralidade, ética profissional e função pública; e isso não implica necessariamente o uso de dinheiro, mas também pode ocorrer quando à oferta de uma posição, uma promoção ou outra vantagem da mesma natureza” (tradução livre do autor).

1.2.4 Prejuízo à sociedade

Afirmar que a corrupção resulta em prejuízo à sociedade exige uma análise do sujeito passivo da corrupção e do bem jurídico tutelado, destacando-se que a questão do sujeito ativo já foi abordada no estudo da exploração das relações de poder.

Consultando o Código Penal Brasileiro, bem como a Lei de Improbidade Administrativa, além do Decreto-Lei 201/1967, verifica-se que o sujeito passivo direto da corrupção é o Estado, em especial, e na maioria dos casos, a Administração Pública.

Já a sociedade figura como um sujeito passivo indireto, que sofre as consequências da corrupção que atinge em primeiro grau o Estado.

Isso não significa que o escopo principal da legislação que pune os atos de corrupção seja a proteção do Estado, que é atingido em primeiro grau pela corrupção; mas também não quer dizer que o fato de o objetivo principal ser a proteção da sociedade (atingida em 2º grau) afaste o caráter de proteção do Estado.

Destarte, ainda que a sociedade - e mais precisamente, seus integrantes - seja o sujeito passivo indireto dos ilícitos de corrupção, o escopo principal da legislação que sanciona a corrupção é a proteção dos membros da sociedade, sendo que o Estado, apesar de constituir-se como sujeito passivo direto da corrupção, não é o objeto principal de proteção, apesar de ser protegido pelas normas contra a corrupção.

A sociedade é sujeito passivo em 2º grau e protegido em 1º grau, enquanto o Estado é sujeito passivo em 1º grau e, protegido em 2º grau. Isso porque o Estado é atingido diretamente pelo ato de corrupção, porém o objetivo principal da legislação é a proteção da sociedade, ainda que para isso esteja protegendo também o Estado.

Dizer que a sociedade é atingida indiretamente pelos atos de corrupção significa dizer que tais atos são praticados num contexto de relação entre Estado e agente público corrupto, sendo que as consequências reflexas atingem a sociedade.

Neste ponto a análise do bem jurídico tutelado traz luz ao que se expõe. Ainda que o estudo do bem jurídico tutelado seja objeto de profunda abordagem na seara do direito penal - o que se aplica aos casos de corrupção -, também possui relevância no âmbito do direito administrativo e político-administrativo (improbidade administrativa, crimes de responsabilidade e crimes políticos).

Sobre o bem jurídico Welzel entendia que “bem jurídico é um bem vital da comunidade ou do indivíduo, que por sua significação social é protegido juridicamente (...) é todo estado social desejável que o Direito quer resguardar de lesões”⁶⁵.

Numa perspectiva constitucional do bem jurídico, afirma Prado:

A noção de bem jurídico implica a realização de um juízo de valor acerca de determinado objeto ou situação social e de sua relevância para o desenvolvimento humano.

[...]

O conceito material de bem jurídico reside, então, na realidade ou experiência social, sobre o qual incidem juízos de valor, primeiro do constituinte, depois do legislador ordinário. Trata-se de um conceito necessariamente valorado e relativo, isto é, válido para determinado sistema social e um dado momento histórico-cultural⁶⁶.

Tanto na perspectiva de Welzel quanto de Prado, verifica-se que o bem jurídico tutelado pode visar a proteção do indivíduo ou da sociedade, de modo que é possível estabelecer o bem jurídico tutelado relacionado a proteção de interesses da sociedade.

Essa conclusão é importante, tendo em vista que comumente nos livros de direito penal, nos crimes de corrupção, tais como corrupção passiva (art. 317, do CP), corrupção ativa (art. 333, CP) e concussão (art. 316, CP), o bem jurídico tutelado é a Administração Pública.

O bem jurídico tutelado está diretamente ligado ao sujeito passivo, de modo que, levando-se em consideração o que já foi dito acerca do sujeito passivo, que pode ser o Estado (de forma direta) e a sociedade (de forma indireta), sem prejuízo de se considerar que o indivíduo prejudicado pode ser determinável, pode-se verificar uma pluralidade de bens jurídicos tutelados.

Nesse sentido, por exemplo, um agente público que exige propina para atestar o fornecimento de produtos adquiridos pelo Município (merenda escolar, p.ex.), os quais efetivamente não foram entregues pelo vencedor da licitação, pratica o crime de concussão, previsto no art. 316 do Código Penal, sendo que o sujeito passivo direto é o Estado e o sujeito passivo indireto é a sociedade.

Importante destacar que dizer que o sujeito passivo indireto é a sociedade não afasta a conclusão de que as consequências dos ilícitos de corrupção serão suportadas pelos

65 WELZEL, Hans. Derecho penal alemán: parte geral. 4. ed. Santiago do Chile: Jurídica de Chile, 1997. *Apud*: SILVA, Ivan Luiz da. O bem jurídico-penal como limite material à intervenção criminal. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, número 197, 2013.

66 PRADO, Luiz Régis. **Bem jurídico-penal e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 56- 69.

integrantes da sociedade, no caso, os alunos (determináveis) que serão prejudicados pelo não fornecimento da merenda.

Neste exemplo, pode se considerar como bem jurídico violado, quanto ao Município, a Administração Pública e quanto à sociedade, o direito fundamental ao governo honesto.

Agora, diante da pluralidade de bens jurídicos que podem ser detectados, qual seria o principal, o mais relevante? A resposta decorre da análise da relação entre Estado e sociedade.

Apesar da existência de teorias que defendem que o Estado sempre existiu em concomitância com a sociedade, outras que afirmam que a sociedade precede ao Estado e por fim, aquelas que propõe que o Estado como sociedade política dotada de características específicas somente surgiu por volta do século XVII, entende-se que o Estado não nasceu com a sociedade, mas que ele, conforme explica Engels, “é antes um produto da sociedade, quando ela chega a determinado grau de desenvolvimento”.⁶⁷

Destarte, sendo o Estado uma criação da sociedade, a proteção daquele tem como fim a proteção deste, de modo que o bem jurídico tutelado mais relevante é o direito fundamental ao governo honesto.

O bem jurídico principal não deve estar relacionado ao meio (Estado), mas sim ao fim (sociedade).

Sobre o direito fundamental ao governo honesto, sua correlação com a corrupção e seu amparo constitucional, afirmam Oliveira Júnior e Kazmierczak:

Dentre as várias consequências deletérias da corrupção, pode se destacar o desvio de verbas públicas, ocasionando a falta de dinheiro para ser aplicado nos serviços públicos, notadamente em áreas sensíveis como saúde, segurança, educação etc., bem como a contratação de produtos e serviços inadequados ou insuficientes, prejudicando a prestação dos serviços públicos, além da não prestação de serviços públicos devidos pelo próprio agente público corrupto.

Verifica-se, pois, que a corrupção atinge diretamente a prestação dos serviços públicos, os quais são direcionados especialmente à efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CR/88), tais como educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, segurança, assistência aos desamparados etc.

Destarte, o direito ao governo honesto, visto como o contraponto à corrupção que viola os direitos sociais do indivíduo, decorre diretamente da dignidade da pessoa humana, consagrada expressamente como fundamento da República Federativa do Brasil, no inciso III, do artigo 1º, da Constituição de 1988, razão pela qual deve ter reconhecido seu caráter de direito fundamental.

Ademais, o direito fundamental ao governo honesto decorre do princípio republicano, pois este se caracteriza pelo caráter representativo dos governantes, participação dos cidadãos e responsabilidade política, civil e penal dos governantes. Mais uma vez presente a correlação entre direito ao governo honesto e seu contraponto, a corrupção, bem como a presença de um princípio constitucional (princípio republicano) de onde decorre o direito ao governo honesto⁶⁸.

67 DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 1998, p. 23.

Assim, ainda que possam ser reconhecidos vários bens jurídicos tutelados pelo ordenamento jurídico no que se refere aos ilícitos de corrupção, pode-se afirmar com segurança que ao contrário do que vem defendendo a doutrina amplamente majoritária, verifica-se uma pluralidade de bens jurídicos tutelados nos crimes de corrupção, sendo que o principal deles é o direito fundamental ao governo honesto.

1.3 A Corrupção no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A corrupção se trata de ilícito que não se restringe à seara penal, sendo que o ordenamento jurídico brasileiro também prevê e sanciona a prática de crimes de responsabilidade, improbidade administrativa e outras infrações político-administrativas.

A análise da improbidade administrativa exige um entendimento acerca do significado de probidade administrativa. Sobre esta, afirma Silva:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem[...]⁶⁹.

Quanto a natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa, doutrina e jurisprudência ainda apresentam conflitos de entendimentos, apesar da existência de um entendimento mais consolidado.

Waldo Fazzio Júnior⁷⁰, na mesma linha do que defende Marino Pazzaglini Filho, entende que os atos de improbidade administrativa possuem natureza político-civil-administrativa, tendo em vista que a suspensão dos direitos políticos consiste em pena política, a perda da função pública constitui-se em pena político-administrativa, a proibição de contratar e receber benefícios corresponde à pena administrativa e a multa civil e o

68 OLIVEIRA JÚNIOR, José de; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto**. Artigo aprovado no XXVIII Encontro Nacional do Conpedi. Goiânia/GO, 2019. No prelo.

69 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 669.

70 FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 47 e 296.

ressarcimento correspondem a uma pena civil. Este é o entendimento que seguimos neste trabalho.

Lado outro, Maria Sylvia Di Pietro sustenta que a improbidade administrativa se constitui como um ilícito de natureza civil e política porque pode levar a perda do cargo, indisponibilidade dos bens e ressarcimento dos danos. Ademais, ela critica a classificação administrativa, defendendo que a perda da função é inerente à própria suspensão dos direitos políticos⁷¹.

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que a improbidade administrativa possui natureza político-administrativa. Consta na ementa do acórdão da Reclamação nº 2138/DF do Supremo Tribunal Federal:

[...] II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/199 2). (...) RECLAMAÇÃO Relator(a): Min. NELSON JOBIM Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF) Julgamento: 13/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).⁷²

Por fim, defendendo que as sanções por atos de improbidade administrativa possuem natureza cível, é o entendimento defendido por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁷³.

No que se refere aos crimes de responsabilidade, tal denominação foi incorporada pela Constituição Federal (artigo 85) ao tratar da responsabilidade do presidente da República, bem como pela Lei nº 1.079/1950, que trata das sanções impostas pelo Senado Federal em processos contra o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República.

71 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 907.

72 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 2138**. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgamento: 13 de julho de 2007. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>. Acesso: 20 jul. 2019.

73 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 428.

Apesar de receber a nomenclatura de crime de responsabilidade, tal comportamento não está sujeito a responsabilização criminal, tratando-se de verdadeira infração político-administrativa, sujeita a sanções de natureza não penal.

Já os ilícitos previsto no Decreto-Lei 201/1967, conhecida como lei dos crimes de responsabilidade dos prefeitos, não são em sua totalidade de natureza penal, tendo em vista que no artigo 1º estão previstos os “crimes de responsabilidade”, que possuem verdadeira natureza criminal (Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores), enquanto o artigo 4º dispõe sobre o que denominou de infrações político-administrativas (Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato).

Destarte, verifica-se que apesar do emprego da mesma nomenclatura na Lei 1.079/1950 e no art. 1º do Decreto-Lei 201/1967, qual seja, crime de responsabilidade, no primeiro a natureza é de infração político-administrativa, enquanto no segundo a natureza é criminal, pois prevê sanção que atinge o *status libertatis* do indivíduo.

Tal imprecisão terminológica faz com que autores como Lima Filho sugiram o emprego de uma nova nomenclatura:

Deve-se fazer distinção entre infrações de responsabilidade e crimes de responsabilidade, ambos aplicáveis ao *improbis administrator*. As primeiras significam meras condutas reprováveis do ponto de vista ético-político-administrativo e puníveis com medidas de caráter apenas político, tais como a suspensão do exercício de cargos e funções públicos e a cassação de mandatos eletivos. Os últimos, crimes na verdadeira acepção do termo, devem ser entendido, exclusivamente como *delicta in officio*, lesivos à Administração Pública, com natureza tipicamente penal⁷⁴.

Outra incoerência é detectada quando se aborda a questão do processamento e julgamento dos atos de improbidade administrativa quando comparados com as demais espécies de infrações político-administrativa. Isso porque as infrações político-administrativas previstas na Lei 1.079/1950 e no art. 4º do Decreto-lei 201/1967 estão sujeitas a julgamento perante o Senado Federal e a Câmara Municipal, enquanto os atos de improbidade administrativa, reconhecidos por alguns autores como infrações político-administrativas, estão sujeitos a julgamento perante o Judiciário.

74 LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. **Prefeitos e vereadores - crimes e infrações de responsabilidade**. 4. ed. São Paulo: Editora Mundo Jurídico, 2012, p. 37.

Todavia, quando se analisam as sanções previstas no art. 2º da Lei 1.079/1950, no art. 5º do Decreto-Lei 201/1967 e no art. 12 da Lei 8.429/1992, verifica-se um alinhamento das punições no que se refere à sanção de perda da função pública.

Tal alinhamento se limita à citada sanção, tendo em vista que na Lei 1.097/1950 há também previsão para inabilitação por até 5 anos para o exercício de qualquer função pública e no artigo 12 da Lei 8.429/1992 constam outras várias sanções, quais sejam, perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, sendo que a gradação de tais sanções dependerá do tipo de improbidade administrativa reconhecida na decisão judicial (enriquecimento ilícito, dano ao erário, violação dos princípios que regem a Administração Pública).

Já na seara criminal, os crimes específicos de corrupção estão previstos no Código Penal: a) peculato (art. 312 do Código Penal); b) inserção de dados falsos em sistema de informação (art. 313-A do Código Penal); c) concussão (art. 316 do Código Penal); d) corrupção passiva (art. 317 do Código Penal); e) prevaricação (art. 319 do Código Penal); f) tráfico de influência (art. 332 do Código Penal); g) corrupção ativa (art. 333 do Código Penal); h) corrupção ativa em transação comercial (art. 337-B do Código Penal); i) tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C do Código Penal); j) exploração de prestígio (art. 357 do Código Penal). Tais dispositivos correspondem comportamentos que sempre configurarão corrupção, na perspectiva do conceito jurídico proposto neste trabalho.

Percebe-se que os dispositivos legais citados se alinham ao que é previsto na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida), com exceção da previsão de crime de corrupção privada. Sobre esta convenção e a adoção internacional de estratégias de combate à corrupção, afirma González:

Estamos de acuerdo con que el desarrollo de estrategias eficaces contra la corrupción requería como primera medida el establecimiento de un marco jurídico adecuado que comprometiera legalmente a todos los países, —aunque no sea un instrumento internacional de aplicación directa y requiera de numerosas medidas legislativas por parte de los gobiernos nacionales para su implementación, ya que en la economía global de hoy, la corrupción se ha convertido en un fenómeno de impacto mundial. Ese marco ya está a disposición de los interesados, y es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, la primera convención en la materia con un alcance global, que en sus arts. 15 a 23 tipifica como delitos relacionados con la corrupción, las siguientes conductas: Soborno de funcionarios públicos nacionales (art. 15); Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (art. 16); Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art. 17); Tráfico de influencias (art. 18); Abuso de funciones

(art. 19); Enriquecimiento ilícito (art. 20); Soborno en el sector privado (art. 21); Malversación o peculado de bienes en el sector privado (art. 22); y Blanqueo del producto del delito (art. 23).^{75 76}

Lado outro existem diversos outros dispositivos de natureza penal cujos comportamentos previstos poderão ou não configurar atos de corrupção, a depender da análise do caso concreto, como ocorre, por exemplo, com os crimes de lavagem de dinheiro (art. 1ª da Lei nº 9.613/1998) e organização criminosa (Lei 12.850/2013).

Destarte, pode-se afirmar que nem toda infração político-administrativa (gênero), seja ela crime de responsabilidade, infração político-administrativa (espécie) ou ato de improbidade administrativa, constitui ato de corrupção, porém fora do âmbito penal é nestas categorias que podem ser enquadrados os comportamentos corruptos passíveis de responsabilização.

No que tange a seara penal, os denominados crimes de corrupção são aqueles específicos previstos no Código Penal acima citados, porém em determinadas situações outros crimes previstos na legislação penal podem ser denominados como atos de corrupção, como no caso de crimes de lavagem de dinheiro e organização criminosa, por exemplo.

Basta pensar, por exemplo, em um agente da polícia civil que integre uma organização criminosa e valendo-se de seu cargo repasse informações para ao grupo criminoso, com o escopo de facilitar a execução das empreitadas criminosas. Tal comportamento não possui previsão nos crimes específicos de corrupção já citados, porém enquadra-se no crime de organização criminosa previsto na Lei 12.850/2013, consistindo em incontestável crime de corrupção.

O enquadramento do ilícito penal ou político-administrativo em sentido amplo (improbidade administrativa ou crime de responsabilidade) como ato de corrupção depende da correlação entre o caso concreto e o conceito jurídico proposto neste trabalho, no sentido de

75 GONZÁLEZ, Carlos Vázquez. Extensión y tendencias de los delitos de corrupción. Fiabilidad de los instrumentos de medición de la corrupción. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, 3ª Época, nº 6, 2011, p. 368.

76 “Concordamos que o desenvolvimento de estratégias eficazes contra a corrupção exigia, como primeiro passo, o estabelecimento de um arcabouço legal adequado que comprometesse legalmente todos os países, mesmo que não fosse um instrumento internacional de aplicação direta e exigisse numerosas medidas legislativas das partes dos governos nacionais para sua implementação, uma vez que na economia global de hoje, a corrupção se tornou um fenômeno de impacto global. Esse arcabouço já está à disposição das partes interessadas, e é a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a primeira convenção sobre o tema de âmbito global, que em seus arts. 15 a 23 tipifica como delitos relacionados à corrupção, as seguintes condutas: Suborno de funcionários públicos nacionais (Artigo 15); Suborno de funcionários públicos estrangeiros e funcionários de organizações internacionais públicas (Artigo 16); Desfalque, apropriação indébita ou outras formas de desvio de propriedade por um funcionário público (Artigo 17); Tráfico de influência (artigo 18); Abuso de funções (artigo 19); Enriquecimiento Ilícito (Artigo 20); Suborno no setor privado (Artigo 21); Desfalque ou desvio de propriedade no setor privado (Artigo 22); e Lavagem de produtos de crime (Artigo 23)” (tradução livre do autor).

que a corrupção constitui-se como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular em prejuízo à sociedade.

Quanto aos ilícitos penais, aqueles dez dispositivos já indicados como crimes específicos de corrupção sempre serão conceituados como crimes de corrupção. Nesse sentido, por exemplo, no crime de peculato, está prescrito no preceito primário do art. 312, do Código Penal: “apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio”.⁷⁷

Da análise do dispositivo legal verifica-se: a) a existência de uma violação moral superior, consistente na previsão da conduta como ilícita pela legislação penal, sendo esta criminalização legitimada na perspectiva moral; b) a presença da existência de uma relação de poder entre Estado e sociedade viabilizando o cometimento do crime, bem como a exploração dessa relação de poder por parte do agente público que atua em nome do Estado, o qual valendo-se do seu cargo se apropria ou desvia bem público ou particular de que tem posse; c) a obtenção de vantagem indevida pelo agente público ou pelo particular, em prejuízo à sociedade, tendo em vista que o dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel se constitui em vantagem que não era devida ao agente, pois pertencia ao Estado ou ao particular, sendo que a apropriação é em proveito próprio ou alheio, ou seja, em proveito do próprio agente ou de particular; e, por fim, d) o ilícito é praticado em detrimento à sociedade, pois o prejuízo não decorre tão somente do objeto da vantagem, público ou particular, mas também e principalmente da quebra da confiança em relação ao Estado e conseqüente violação ao direito fundamental ao governo honesto.

Em sentido contrário, analisando-se por exemplo o crime de furto simples, previsto no artigo 155, *caput*, do Código Penal, verifica-se que não se constitui como crime de corrupção. Assim está previsto no citado dispositivo legal: “Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel”.⁷⁸

Da análise deste dispositivo legal, verifica-se: a) a existência de uma violação moral superior, consistente na previsão da conduta como ilícita pela legislação penal, sendo esta criminalização legitimada na perspectiva moral; b) a inexistência de uma relação de poder

77 BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal Brasileiro. Diário Oficial da União, 31.12.1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

78 BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal Brasileiro. Diário Oficial da União, 31.12.1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

entre Estado e sociedade viabilizando o cometimento do crime, bem como a ausência de exploração de uma relação de poder por parte do agente público que atue em nome do Estado c) a ausência de tentativa ou efetiva obtenção de vantagem indevida por agente público ou de particular em razão da conduta do primeiro; e d) ausência de violação do direito fundamental ao governo honesto.

Percebe-se que nos exemplos de cometimento de peculato e de furto simples, em determinadas situações, a depender do *modus operandi* da prática do peculato, as condutas podem ser equivalentes, porém o que as distingue é a existência e exploração de uma relação de poder por parte do agente público.

Então se pode concluir que para o Direito toda corrupção constitui-se como violação moral superior, todavia nem toda violação moral superior é corrupção. Isso porque a corrupção é uma violação moral superior qualificada pela existência e exploração de uma relação de poder.

Quanto aos atos de improbidade administrativa, verifica-se que grande parte deles podem ser classificados como atos de corrupção, constatando-se, por exemplo, que todos os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º, *caput* e incisos I a XII, da Lei 8.429/1992, constituem-se como atos de corrupção.

Utilizando-se para análise exemplificativa o inciso III, do artigo 9º, da Lei 8.429/1992, em relação ao conceito jurídico de corrupção, percebe-se que se trata de típico ato de corrupção. Assim dispõe o citado dispositivo: “perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado”.⁷⁹

Partindo-se da análise jurídica proposta neste trabalho, verifica-se: a) a existência de uma violação moral superior, consistente na previsão da conduta como ilícita pela lei de improbidade administrativa, sendo esta tipificação legitimada na perspectiva moral; b) correlacionando-se este dispositivo com os artigos 1º e 2º da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelecem o agente público como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa, é forçoso reconhecer a presença da existência de uma relação de poder entre Estado e sociedade viabilizando o cometimento do ilícito, bem como a exploração dessa relação de poder por parte do agente público que atua em nome do Estado, o qual valendo-se do seu cargo percebe vantagem econômica; c) a obtenção de vantagem indevida ao agente

79 BRASIL. 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 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3.6.1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade, tendo em vista que a vantagem não era devida ao agente público e, por fim, d) o ilícito é praticado em detrimento à sociedade, pois ao obter vantagem indevida em detrimento ao interesse público, ocorre uma quebra da confiança em relação ao Estado e conseqüentemente a violação ao direito fundamental ao governo honesto.

Já os atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, *caput* e incisos, artigo 10-A e artigo 11, *caput* e incisos, apesar de a regra ser no sentido de que quase sempre configuram corrupção, uma análise minuciosa indica que tais atos de improbidade podem ou não configurar corrupção, a depender da forma de execução, pois necessário se faz a análise do dolo na conduta do agente público e a repercussão deste dolo no que se refere à existência de exploração da relação de poder e obtenção de vantagem indevida para o agente público e/ou particular. Tal análise, inclusive, se torna mais complexa no caso dos atos de improbidade administrativa previstos no artigo 10, *caput* e incisos, pois são passíveis de responsabilização ainda que na modalidade culposa.

Por exemplo, no caso do inciso II, do artigo 11, da Lei 8.429/1992, que afirma constituir ato de improbidade administrativa “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício”, a existência de uma exploração de poder por parte do agente público e o auferimento de vantagem indevida para o agente público e/ou terceiro dependerá da análise do caso concreto.

Isso porque, desse comportamento, pode-se verificar que o administrador público, por exemplo, optou por deixar de realizar determinado ato de ofício por entender, ainda que em descumprimento à regra de competência, que a postergação poderia atender melhor ao interesse público em jogo, o que ainda que tenha provocado um prejuízo ao Estado e a sociedade, não trouxe nenhuma espécie de vantagem para o agente público ou para particulares. Nesse caso, não há que se falar em corrupção, ainda que o agente esteja sujeito à responsabilização pelo ato de improbidade.

Lado outro, se o administrador tiver deixado de praticar o ato de ofício para beneficiar, por exemplo, um amigo empresário, presentes estarão todos os elementos do conceito jurídico de corrupção, em especial e diferentemente do exemplo anterior, a exploração de uma relação de poder e a obtenção de uma vantagem indevida pelo particular.

Quanto às infrações político-administrativas em sentido amplo, o Decreto-Lei 201/1967 prevê hipóteses que sempre constituirão corrupção, quais sejam, os casos do artigo 1º, incisos I, II e III, do Decreto-Lei 201/1967, sendo que as demais hipóteses previstas no artigo 1º, incisos IV a XXIII e artigo 4º, incisos I a X, ambos do Decreto-Lei 201/1967,

poderão configurar atos de corrupção, a depender do contexto em que forem praticadas, na mesma linha do que já se explicou em relação aos atos de improbidade administrativa.

Em relação à Lei 1.079/1950, esta não prevê nenhuma situação que sempre será considerada corrupção, de modo que, somente será possível falar em corrupção quando a análise do caso concreto permitir identificar situações que se adéquem ao conceito jurídico proposto neste estudo, como no caso do inciso V, do artigo 4º, da Lei 1.079/1950, que considera crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração.

Assim, os ilícitos de corrupção estão presentes na legislação penal e político-administrativa, sendo que existe um rol de crimes específicos de corrupção no Código Penal e outros ilícitos na legislação penal que podem ser classificados como crimes de corrupção a depender da forma de execução e dolo do agente.

No mesmo sentido, existem ilícitos de corrupção na legislação político-administrativa, consistentes em improbidades administrativas previstas na Lei 8.429/1992 e infrações político-administrativas previstas no Decreto-Lei 201/1967 e na Lei 1.079/1950, sendo que com relação às duas primeiras leis, existe um rol de infrações que sempre serão consideradas corrupção (ilícitos específicos de corrupção) e outras condutas que se enquadrarão como corrupção a depender do modo de execução e dolo do agente, enquanto que na Lei 1.079/1950 os denominados crimes de responsabilidade somente poderão ser considerados de corrupção a depender da análise do modo de execução e dolo do agente, não havendo casos que sempre configurarão corrupção (ilícitos específicos de corrupção).

Independentemente da espécie de ato de corrupção praticado, seja um ilícito penal, um ato de improbidade administrativa ou uma infração político-administrativa, dentre os vários órgãos estatais incumbidos de atuar preventiva ou repressivamente no combate à corrupção, a Constituição Federal de 1988 elegeu o Ministério Público como instituição proeminente na luta contra a corrupção, concedendo-lhe um vasto rol de atribuições e poderes que permitiram uma destacada atuação na última quadra histórica.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127, *caput*).

Consoante Bonavides:

[...] ao Ministério Público incumbe, por determinação do constituinte, defender a ordem jurídica, o regime, a democracia, os interesses individuais e sociais indisponíveis; enfim, cabe-lhe atuar como o grande braço protetor da sociedade. O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação em nome da cidade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições.⁸⁰

Entender o Ministério Público como instituição permanente significa reconhecer sua estrutura institucional prevista na Constituição Federal, notadamente a existência de um quadro administrativo e de pessoal, órgãos integrantes, critérios de escolhas da cúpula administrativa, garantias, vedações e, principalmente, atribuições.

Sobre o caráter institucional do Ministério Público, afirma Paula:

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). Essencial à função jurisdicional do Estado, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.⁸¹

A essencialidade à função jurisdicional prevista na Constituição Federal demonstra que o Ministério Público não possui uma atuação exclusivamente extrajudicial, competindo-lhe atuar tanto na condição de parte como de fiscal da ordem jurídica na promoção da Justiça.

Nesse sentido, é o entendimento de Mazzilli:

80 BONAVIDES, Paulo. Os dois ministérios públicos do Brasil: o da constituição e o do governo. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de; ROCHA, João Carlos de Carvalho; DOBROWOLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Cajueiro Tobias (coord.). **Ministério Público e a ordem social justa: dez anos da lei complementar nº 75/93**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 350.

81 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O ministério público e os direitos das crianças e adolescentes. *In*: ALVES, Airton Buzzo; RUFFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco da. (org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 312.

Mas não é só na fase extrajudicial que oficia o Ministério Público, assim concorrendo para assegurar a adequada distribuição de oportunidades de acesso à Justiça. Também na esfera judicial o Ministério Público atua, ora quando toma a iniciativa de provocar a prestação jurisdicional, ora quando participada da relação processual já instaurada sob provocação de terceiros. [...] Ora, em nome e em prol do bem geral da coletividade, o Estado-administração tem diversos interesses que precisam ser submetidos ao Estado-juiz (como o *ius puniendi* ou o zelo pelo patrimônio público). Assim, quando o Estado entende que não é próprio deixar a iniciativa do zelo desses interesses nas mãos dos particulares, ou entende que não é o bastante deixar a iniciativa nas mãos desses particulares, comete sua defesa em juízo ao Ministério Público, tanto na área penal como civil, ora de forma privativa (no primeiro caso), ora de forma concorrente e disjuntiva (na última hipótese).⁸²

No que tange à defesa da ordem jurídica, o Ministério Público deve exercer sua função de controle para impedir que particulares, empresas, agentes públicos, entes públicos ou até mesmo algum dos “Poderes” da República violem a ordem jurídica constitucional, agindo de forma preventiva, valendo-se de seus vários instrumentos, tais como as requisições, o inquérito civil, o procedimento investigatório criminal, a recomendação administrativa, o compromisso de ajustamento de condutas, as audiências públicas etc; ou de forma repressiva, por meio da ação civil pública, ação penal etc.

Analisando a defesa da ordem jurídica, observa Moraes:

Analisando estas importantes funções do Ministério Público, o Ministro Sepúlveda Pertence afirmou que o legislador constituinte concedeu uma ‘titularidade genérica para promover medidas necessárias à proteção da vigência e da eficácia da Constituição’, e mais adiante, comenta a introdução da legitimação para ‘uma proteção do patrimônio público’, concluindo que a Constituição introduziu ao Ministério Público ‘vigilância ativa com legitimação processual, sobre a legalidade da administração’. Esta atuação do Ministério Público visa adequar o novo ordenamento jurídico à tendência contemporânea de todo o Direito Constitucional universal, que é impedir, de todas as formas possíveis, o desrespeito sistemático às normas constitucionais, que conduz à erosão da própria consciência constitucional.⁸³

Ademais, consoante Porto:

[...] quando o legislador constituinte outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, incluiu no rol de suas atribuições a defesa da Constituição, em qualquer nível e perante qualquer órgão, sem limitação de órbita de atuação, pois aparece a instituição como verdadeiro garante da ordem jurídica, e a ordem jurídica fundamental é a constitucional.⁸⁴

82 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2001, p. 30-32.

83 MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 523.

84 PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre o Ministério Público no processo não criminal**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998, p. 19.

Também a defesa do regime democrático constitui incumbência constitucional do Ministério Público, de modo que deve esta instituição valer-se dos poderes e instrumentos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional para cumprir seu mister.

A democracia é definida pela maioria dos autores como o regime político no qual a soberania é exercida pelo povo, ou seja, seria o governo do povo, todavia, conforme bem observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, todos dizem que praticam democracia, porém em lugar algum o povo governa, mas sim é governado⁸⁵.

A existência de um verdadeiro regime democrático demanda a observância de um sistema constitucional em que sejam assegurados os direitos fundamentais, o respeito aos direitos das minorias, a prevalência da vontade da maioria, desde que observados os direitos das minorias, a separação de “Poderes”, a existência de mecanismos de freios e contrapesos entre os “Poderes” e a existência de um sistema eleitoral livre e com eleições periódicas.

Destarte, segundo Mazzilli, para que o Ministério Público exerça seu dever de defender o regime democrático, deverá zelar para que:

existam mecanismos pelos quais a grande maioria do povo possa tomar decisões concretas, não apenas para escolha de um governante ou um legislador a cada meia dúzia de anos e, a partir daí, faça este o que bem entender, mesmo contrariamente ao que prometeu antes de ser eleito, mas sim para que o povo possa decidir as grandes questões que digam respeito ao destino do país e possa controlar o exercício do mandato dos que foram eleitos, o que inclui necessariamente sua cassação, em caso de violação dos compromissos partidários (recall); b) funcionem efetivamente esses canais de manifestação (como criação, fusão, extinção de partidos; sufrágios frequentes não só para investidura dos governantes, como também para as grandes questões nacionais etc.); c) não sejam suprimidas pelo poder de emenda à Constituição as garantias fundamentais ao exercício da democracia; d) haja total liberdade no funcionamento desses canais de controle; e) sejam validamente apurados os resultados dessas manifestações (eleições, plebiscitos, referendos); f) sejam efetivamente cumpridas as decisões ali tomadas (dever positivo); g) seja combatido qualquer desvio de cumprimento das decisões ali tomadas (dever negativo); h) sejam prioritariamente defendidos “aqueles que se encontram excluídos, os empobrecidos, os explorados, os oprimidos, aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade⁸⁶.

Inclusive, depreende-se da condição de defensor do regime democrático a petrealidade do Ministério Público, ou seja, a Constituição Federal não pode sofrer emenda tendente a abolir ou desfigurar esta instituição.

Nesse sentido, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres Brito, asseverou:

85 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 1.

86 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2001, p. 70-71.

As cláusulas pétreas da constituição não são conservadoras, mas impeditivas do retrocesso. São a salvaguarda da vanguarda constitucional. [...] a democracia é o mais pétreo dos valores. E quem é o supremo garantidor e fiador da democracia? O Ministério Público. Isto está dito com todas as letras no art. 127 da Constituição. Se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela. Não se pode fragilizar, desnaturar uma cláusula pétreia. O MP pode ser objeto de emenda constitucional? Pode. Desde que para reforçar, encorpar, adensar as suas prerrogativas, as suas destinações e funções constitucionais.⁸⁷

Por fim, no que tange à defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a Constituição Federal constituiu o Ministério Público como curador dos direitos mais sensíveis a pessoa.

Os direitos individuais “consistem no conjunto de direitos cujo conteúdo impacta na esfera de interesse protegido de um indivíduo”⁸⁸, dentre os quais se pode destacar os direitos à vida, à liberdade, segurança individual, integridade física, intimidade etc., sendo que podem ser qualificados como indisponíveis aqueles cuja disposição não é acolhida pelo ordenamento e que, diante de tamanha importância, justificam a atuação do Ministério Público em sua defesa.

Já os direitos sociais “consistem em um conjunto de faculdades e posições jurídicas pelas quais um indivíduo pode exigir prestações do Estado ou da sociedade ou até mesmo a abstenção de agir, tudo para assegurar condições materiais mínimas de sobrevivência”⁸⁹, tratando-se, portanto, de direitos do mais alto grau de relevância social, o que lastreia a atuação do Ministério Público.

Destarte, depreende-se das atribuições constitucionais do Ministério Público sua vocação e legitimidade constitucional no combate à corrupção, notadamente quando se analisa o direito fundamental ao governo honesto.

Nesse sentido, a ordem jurídica íntegra, protegida de violações por parte de particulares, empresas, agentes públicos, órgãos públicos e até mesmo de algum dos Poderes, constitui-se como ferramenta efetiva no combate a corrupção e consagração do direito fundamental ao governo honesto, de modo que ao consagrar o Ministério Público como instituição vocacionada à defesa da ordem jurídica, a Constituição Federal atribuiu-lhe o dever de combater a corrupção.

No que tange ao regime democrático, sabe-se que a corrupção é um dos principais mecanismos de deturpação deste, ocorrendo a violação do direito fundamental ao governo

87 BRITO, Carlos Ayres. Texto da palestra proferida no dia 04.06.2004. In: **Revista do Ministério Público**, n. 20, julho/dezembro de 2004, p. 476-478.

88 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 63.

89 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 64.

honesto no momento em que se verificam atos como corrupção eleitoral, desvio de verbas públicas e consequente falta de prestação dos serviços públicos etc.

Consoante Martino, a corrupção constitui uma ameaça à democracia:

Cuando una sociedad comienza a admitir que se violen algunas normas éticas y jurídicas por una suerte de realismo político (cois fan tutte) no solo admite que algunos roben descaradamente más que otros porque son más sinvergüenzas o porque tuvieron mejores oportunidades, sino que poco a poco justifican la propia violación de las reglas, ahora en base a una suerte de realismo social, por el cual el que no lhora no mama y el que no mama es un gil. A essa altura se está jugando a outro juego, que consiste em no aceptar seguir las reglas sino aparentemente y em cuanto convenga. No hay democracias de ladrones, hay ladrones que si tolerados, desbaratán antes o después la democracia^{90 91}.

Ademais, quanto aos direitos sociais e individuais indisponíveis, os efeitos deletérios da corrupção e a consequente violação do direito fundamental ao governo honesto atingem diretamente tais direitos, pois o desvio de verbas públicas inviabiliza a prestação dos direitos sociais, bem como pode atingir direitos individuais indisponíveis, como a vida, a saúde e a segurança.

Sobre as consequências da violação do direito fundamental ao governo honesto pelos atos de corrupção, Kazmierczak e Oliveira Júnior afirmam:

Ademais, a ausência de políticas públicas e de prestação de serviços públicos adequados, fenômenos estes produzidos pela corrupção e pela violação do direito fundamental ao governo honesto, produzem uma desconexão daqueles que não tem acesso aos serviços essenciais que o indivíduo necessita para interagir com o grupo social, bem como resultam em exclusão social, a qual não se limita à pobreza e ultrapassa a ideia de desigualdade social, caracterizando-se pela ausência de reivindicações organizadas e de movimentos de reforço da coesão identitária das populações marginalizadas⁹².

Destarte, depreende-se das atribuições constitucionais do Ministério Público que uma de suas principais missões é o combate à corrupção e a consagração do direito fundamental ao governo honesto, com o escopo de efetivar a Constituição Federal e proteger a sociedade.

90 MARTINO, Antônio A. Foro político. **Revista Del Instituto de Ciencias Políticas**. Universidad Del Musel Social Argentino. V. XII, 1994, p. 10.

91 “Quando uma sociedade começa a admitir que algumas normas éticas e legais são violadas por uma espécie de realismo político (cois fan tutte) ela não apenas admite que alguns roubam mais que outros porque são mais canalhas ou porque tiveram melhores oportunidades, mas pouco a pouco justificam a própria violação das regras, agora baseadas em uma espécie de realismo social, pelo qual aquele que não amamenta e o que não amamenta é um gil. A esta altura, outro jogo está sendo jogado, o que significa que você não concorda em seguir as regras, mas aparentemente e conforme apropriado. Não há democracias de ladrões, há ladrões que, se tolerados, perturbam a democracia antes ou depois” (tradução livre do autor).

92 OLIVEIRA JÚNIOR, José de; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto**. Artigo aprovado no XXVIII Encontro Nacional do Conpedi. Goiânia/GO, 2019. No prelo.

2.1 Evolução Histórica do Ministério Público no Brasil

O Ministério Público brasileiro não apresentou no decorrer da história uma uniformidade no que se refere à sua estrutura e atribuições, razão pela qual se fala em uma evolução histórica.

Jorge Alberto de Oliveira Marum, citando Magno de Araújo, diz que em 1549 o Governo Geral esboçou uma centralização da justiça, criando as figuras do ouvidor geral, ouvidores, corregedores de comarca, os chanceleres de comarca, os provedores, os juízes ordinários, os juízes de fora, os juízes pedâneos ou de vintena, os juízes almotacés, os vereadores, os juízes de órgãos e os alcaides ou quadrilheiros⁹³.

Dessa análise, aponta Marum que na figura do provedor “podem ser encontrados alguns traços das atribuições cíveis do atual Promotor de Justiça”⁹⁴, sendo tais atribuições apontadas por Araújo:

[...] tomar contas aos testamenteiros, fazendo cumprir a vontade dos testadores, chamar à prestação de contas os tutores, revendo os nomeados pelos juízes de órgãos e nomeando outros; fiscalizar a administração de bens de ausentes, capelas, hospitais, albergarias e confrarias; e tomar contas aos conselhos municipais e aos recebedores de sisas.⁹⁵

Todavia, o surgimento do Ministério Público brasileiro, na fase colonial, ocorreu em 1609, conforme apontado por Lyra:

A 7 de março de 1609, com o Regimento de nossa primeira Relação, foi criado o Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco e o Promotor da Justiça. Esse velava pela integridade da jurisdição civil contra os invasores da jurisdição eclesiástica, sendo obrigado a ouvir missa rezada por capelão especial, antes de despachar, e a usar Opa. Em 1751, a Relação do Rio de Janeiro manteve, na sua organização, aqueles órgãos.⁹⁶

A atuação do Ministério Público na fase monárquica é apresentada por Lyra no seguinte contexto legislativo:

Já sob o regime da lei de 18 de setembro de 1828, funcionavam um Promotor de Justiça junto a cada Relação, inclusive a da Corte, e em cada Comarca. Mas, a lei de

93 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 45-46.

94 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 45-46.

95 ARAÚJO, Justino Magno. O poder judiciário brasileiro a partir da independência. *In: Justitia*, São Paulo, v. 81, 2. trim., 1973, p. 264.

96 LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989, p. 21.

3 de dezembro de 1841 precisou e unificou as atribuições dos Promotores de Justiça, incumbidos, principalmente, de “produzir a acusação dos delinquentes e fazê-los condenar”.

Em 1828, a administração pública revelava a intuição do futuro papel do Ministério Público. Assim, o aviso de 16 de janeiro, daquele ano, com um século quase, tornara claro que os Promotores eram “fiscais da lei”, e os Curadores “verdadeiros advogados”.⁹⁷

Com apontamentos legislativos um pouco diferentes, Marum trata do Ministério Público na fase monárquica brasileira:

Após a independência, a Constituição de 1824, no capítulo dedicado ao Senado, atribuiu ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo criminal, “cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados” (art. 48). Já o Código de Processo Criminal do Império, de 1832, continha uma seção regulamentando as funções do promotor de justiça. Dentre elas, pode-se destacar a persecução dos crimes de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio, roubo etc., a promoção da execução das sentenças judiciais e a denúncia à autoridade competente das negligências, omissões e prevaricações dos funcionários da justiça.⁹⁸

Apesar da previsão da atuação de Promotores de Justiça, não havia uma instituição, sendo que no “Brasil Colônia e no Brasil Império, o procurador-geral ainda centralizava o ofício, não se podendo falar propriamente de uma instituição, muito menos em qualquer garantia ou independência dos promotores públicos, meros agentes do Poder Executivo”.⁹⁹

Foi no período republicano que o Ministério Público passou a ter um aspecto institucional, conforme apontando por Marum:

Com a República, foi editado o primeiro texto legal que deu certa organicidade à instituição. Trata-se do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que criou a Justiça Federal e em cuja exposição de motivos deixou consignado o então Ministro da Justiça, Campos Salles: “O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas normas da justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela conviver”.¹⁰⁰

Não houve na Constituição de 1891 a previsão do Ministério Público como instituição, observando-se apenas a referência ao Procurador-Geral da República no título destinado ao Poder Judiciário.

97 LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. 2. ed. - Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989, p. 21.

98 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 47.

99 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 7.

100 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 50-51.

Com o Código Civil de 1916, atribuiu-se ao Ministério Público a defesa de interesses indisponíveis, como a proteção dos incapazes, a defesa da instituição do casamento, velar pelas fundações etc.

Avanço significativo adveio com a Constituição de 1934, a qual previu uma seção específica no capítulo destinado aos órgãos de cooperação das atividades governamentais, tratando do Ministério Público, sua organização em carreira na União, Distrito Federal e Estados, estabelecendo impedimentos e garantias semelhantes aos da magistratura e instituindo o Ministério Público no âmbito das Justiças Eleitoral e Militar, sendo o ingresso na carreira por meio de concurso público.¹⁰¹

Todavia, a Constituição de 1937, denominada de Constituição Polaca, com viés nitidamente ditatorial, suprimiu o avanço estabelecido na Constituição de 1934, passando a fazer apenas uma breve referência à figura do Procurador-Geral da República, o qual era nomeado pelo corpo do Estado (art. 99).

Somente com a redemocratização de 1946 a Constituição deste ano estabeleceu um título próprio para o Ministério Público, mas dentro do capítulo destinado ao Poder Judiciário. Nesse ponto, afirma Marum:

Nos artigos 125 a 128, determinou-se a sua presença junto à Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho, a sua organização em carreira e o ingresso mediante concurso público, conferindo a seus membros as garantias da estabilidade e da inamovibilidade. Numa distorção de suas funções, foi cometida à instituição a representação da União (art. 126, parágrafo único). O Procurador-Geral da República recebeu a atribuição para a representação de inconstitucionalidade (art. 8º, parágrafo único).¹⁰²

No âmbito infraconstitucional vale destacar que o Código de Processo Civil de 1939 alargou a atuação do Ministério Público no âmbito civil, na condição de órgão autor e interveniente, bem como no âmbito criminal o Código Penal de 1940 e o Código de Processo Penal de 1941 consolidaram a posição do Ministério Público como *dominus litis*, sem prejuízo da sua atribuição de fiscal da lei.

Sobreveio o golpe militar de 1964 e com ele a Constituição de 1967, a qual reduziu em seu texto a abordagem acerca do Ministério Público, limitando-se a tratar da instituição em três artigos (137 a 139), nos quais previa a sua organização em carreira na União, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados.

101 LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 387.

102 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 51.

Com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que em verdade tratou-se de uma nova Constituição, deslocou-se o Ministério Público para o âmbito do Poder Executivo, mantendo-se a base organizacional já estabelecida em 1967, conforme se verifica nos artigos 94 a 96. Como observa Mazzilli, “houve notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República”.¹⁰³

No âmbito infraconstitucional, destaca-se o Código de Processo Civil de 1973, o qual ressaltou ainda mais as atribuições do Ministério Público como agente ou interveniente nos processos.

Ainda no período ditatorial, a Emenda Constitucional nº 7, de 1977, permitiu a organização dos Ministérios Públicos dos Estados em carreira, mediante lei estadual que seguisse as diretrizes gerais de lei complementar. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 40 de 1981 foi editada e definiu o Ministério Público como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”. Como apontado por Carlos Alberto de Salles, foi somente a partir dessa lei que o Ministério Público passou a ter estatuto legal específico, pois nunca antes houvera regulamentação legal da instituição em âmbito nacional.¹⁰⁴

Com a redemocratização e o advento da Constituição de 1988, chegou-se ao ápice da evolução institucional do Ministério Público no Brasil. Desvinculou-se o Ministério Público do Poder Executivo e não o vinculou ao Judiciário ou ao Legislativo, estabeleceu-se uma seção própria na Constituição, dentro do capítulo das funções essenciais à justiça, estabeleceram-se prerrogativas aos membros equiparadas as dos juízes, a estrutura da instituição foi bem delimitada, fixaram-se as áreas de atuação nos âmbitos da União, Distrito Federal e Estados, passaram a ser previstos princípios institucionais que fortaleceram a instituição, tais como a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, estabeleceu-se o ingresso na carreira por concurso de provas e títulos, foram previstas diversas ferramentas de atuação etc.

Destarte, o Ministério Público no Brasil passou a contar com atribuições, poderes e ferramentas sem paralelo no mundo, o que permitiu que na última quadra do século XX e primeira quadra do século XXI, o Ministério Público brasileiro se tornasse uma das instituições mais atuantes e respeitadas da República.

103 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 17.

104 MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005, p. 52.

2.2 O Novo Ministério Público

A Constituição de 1988 criou um novo Ministério Público, caracterizado como instituição permanente e essencial à função jurisdicional, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127, *caput*), conforme já destacado.

E para a consecução desses objetivos, assegurou-se constitucionalmente ao Ministério Público uma autonomia funcional e administrativa, além do poder de elaborar sua própria proposta orçamentária (CF, art. 127, §§2º e 3º), desvinculando-o da subserviência ou da interferência dos Poderes da República.

Tal conquista decorreu de intenso trabalho dos integrantes do Ministério Público perante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Sobre o resultado dos trabalhos perante a constituinte, Hugo Nigro Mazzilli, citado por Comploier, afirma:

O que me parece ter sido o principal saldo foi o seguinte: o Ministério Público saiu da Constituição de 88 com um perfil totalmente novo. Organizado num capítulo à parte, não foi erigido a um Poder de Estado, embora tenha todas as garantias de Poder; teve suas principais funções e garantias institucionais reconhecidas pelo próprio Constituinte. Principalmente, o Ministério Público brasileiro veio a ter delineado um novo papel na sociedade, e essa foi a razão pela extrema mudança de atuação pela qual a Instituição tem passado a partir de então, em razão do que está desempenhando funções muito mais ativas e eficientes no combate ao crime organizado, na defesa do meio ambiente, no combate à improbidade administrativa e no zelo de direitos constitucionais.¹⁰⁵

O Ministério Público passou de instituição da sociedade política, que atuava como órgão repressivo do Estado, para instituição da sociedade civil, como legítimo e autêntico defensor da sociedade.

Nesse sentido, é o entendimento de Almeida:

Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a social, que originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a política, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da democracia e das instituições democráticas. A terceira seria a jurídica, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade. Em verdade, o deslocamento do Ministério Público da sociedade política para a sociedade civil é muito mais funcional que administrativo, pois administrativamente o Ministério Público ainda permanece com estrutura de instituição estatal, com quadro de carreira, lei orgânica própria e vencimentos

105 COMPLOIER, Mylene. O ministério público e assembleia nacional constituinte: as origens de um texto inovador. In: **Meritum**. Revista de Direito da Universidade Fumec. Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jan./jun. 2015, p. 296-297.

advindos do Estado, o que é fundamental para que ele tenha condições de exercer o seu papel constitucional em situação de igualdade com os Poderes estatais por ele fiscalizados.¹⁰⁶

Também Goulart destaca o Ministério Público como integrante da sociedade civil:

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do ‘processo democrático’, alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do ‘projeto democrático’.¹⁰⁷

Destarte, passou o Ministério Público a atuar primordialmente na defesa dos direitos transindividuais e individuais coletivos, com o escopo de efetivar os direitos fundamentais dos integrantes da sociedade, além da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, de modo que deixou de ser uma instituição limitada à atuação processual mais alinhada aos interesses do Estado e dissociada dos interesses da sociedade, ou de ser mero órgão de acusação estatal.

A atuação do Ministério Público na última quadra do século XX e na primeira década do século XXI fez com que a instituição ganhasse credibilidade e confiança junto a sociedade. Nesse sentido, a pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil encomendada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP – junto ao IBGE, demonstrou que o Ministério Público é uma das instituições mais respeitadas e de maior confiança para a população, conforme demonstrado na FIGURA 1.

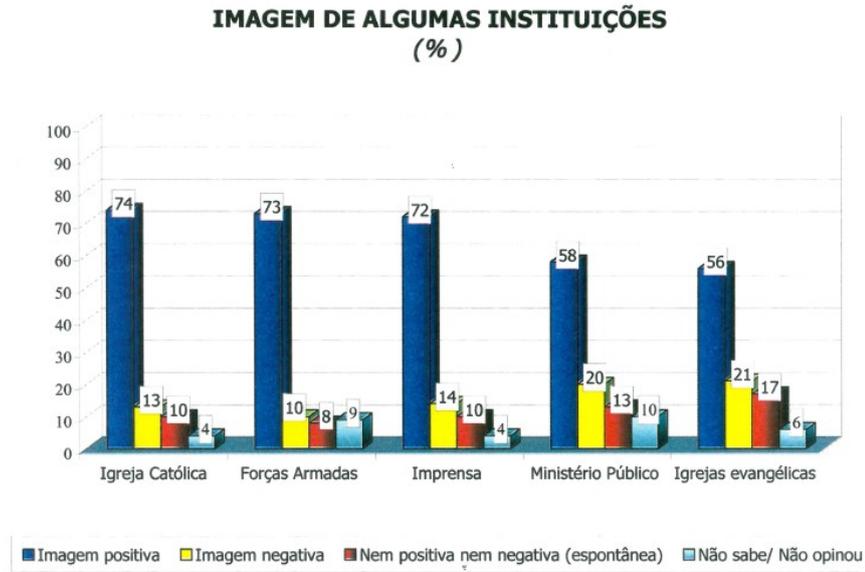
Ademais, além da confiança da população, a pesquisa do IBGE demonstrou que a avaliação do Ministério Público é ótima/boa para a maioria dos entrevistados. Essa conclusão está representada na FIGURA 2.

Outrossim, a maioria da população também aprova a atuação do Ministério Público nos casos em que ele atuou, conforme se verifica na FIGURA 3.

106 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). 5. ed. rev. ampl. e atual. **Temas atuais do ministério público**. Salvador: Editora Juspodvm, 2014, p. 55.

107 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público e democracia – teoria e práxis**. São Paulo: Editora Led, 1998, p. 96.

FIGURA 1 – Instituições mais respeitadas no Brasil.



Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil

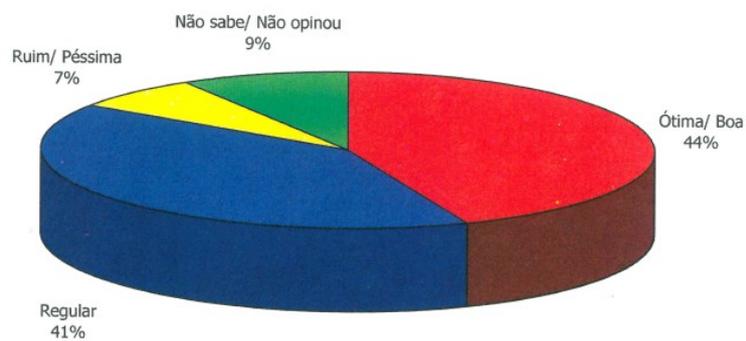
(Continua...)

IBOPE Opinião^{OPP019/2004}

Fonte: IBOPE Opinião. OPP019/2014. Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil.

FIGURA 2 – Avaliação da atuação do Ministério Público pela sociedade.

AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

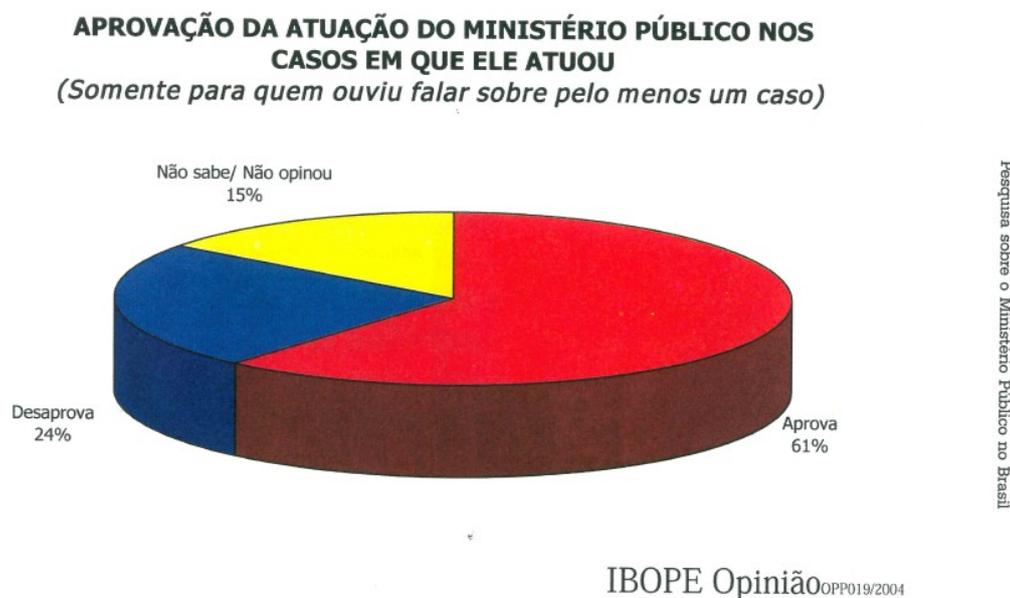


Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil

IBOPE Opinião^{OPP019/2004}

Fonte: IBOPE Opinião. OPP019/2014. Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil.

FIGURA 3– Índice de aprovação da atuação do Ministério Público nos casos em que atuou.



Fonte: IBOPE Opinião. OPP019/2014. Pesquisa sobre o Ministério Público no Brasil.

Portanto, verifica-se que o Ministério Público além de ser tido pela sociedade como umas das instituições mais confiáveis, também tem sua atuação avaliada como ótima/boa, sendo tais atuações aprovadas pela maioria da população.

Esses dados são bastante significativos, especialmente considerando as diversas atribuições do Ministério Público e os diversos ramos existentes, conforme será abordado.

2.2.1 Ramos do Ministério Público brasileiro e legislação

De acordo com o art. 128 da Constituição de 1988, o Ministério Público abrange: o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como os Ministérios Públicos dos Estados.

Esta especialização das atribuições e áreas de atuações é importante para se promover uma adequada prestação dos serviços públicos, sob pena de a instituição se tornar demasiadamente complexa e incapaz apresentar bons resultados. Trata-se de simples adequação da instituição à forma federativa de Estado.

A distribuição de atribuições não guarda mistérios, sendo de fácil compreensão. A organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União divergem do

Ministério Público dos Estados, sendo que o Ministério Público da União é regido pela Lei Complementar nº 75/1993, enquanto o Ministério Público dos Estados é regido pela Lei nº 8.625/1993.

O Ministério Público Federal possui atuação na seara criminal, com titular da ação penal, na área cível, seja como parte ou *custus iures*, na seara extrajudicial, na defesa dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis, no controle externo da atividade policial, com atribuição para atuar perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais, Juízes Federais e Tribunais e Juízes Eleitorais, nos termos do artigo 37 da Lei Complementar nº 75/1993.

Já o Ministério Público do Trabalho atua judicial e extrajudicialmente nas questões trabalhistas, observando-se a defesa dos direitos individuais indisponíveis ou transindividuais, mas sempre sujeitas a competência da Justiça do Trabalho, nos termos do artigo 83 da Lei Complementar nº 75/1993.

O Ministério Público Militar atua perante os órgãos da Justiça Militar, notadamente na promoção da ação penal pública, na declaração de indignidade ou de incompatibilidade para o oficialato, na atuação como *custus iures* sempre que houver interesse público e exercício do controle externo da atividade da polícia judiciária militar, conforme disposto nos artigos 116 e 117 da Lei Complementar nº 75/1993.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios exerce suas funções nas causas de competência do Tribunal de Justiça e dos Juízes do Distrito Federal e Territórios, sem prejuízo de suas atribuições na área extrajudicial, na defesa de direitos individuais indisponíveis e controle externo da atividade policial, nos termos dos artigos 149 e 150 da Lei Complementar nº 75/1993.

Os Ministérios Públicos dos Estados são responsáveis pela atuação do Ministério Público perante a Justiça Estadual, sem prejuízo da possibilidade de demandar perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, incumbindo-lhe a titularidade da ação penal pública, a defesa dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis, o controle externo da atividade policial, entre outras atribuições previstas na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica e outras leis, consoante o artigo 25 da Lei nº 8.625/1993.

Apesar da existência de diversos ramos de atuação, é possível identificar com segurança os bens, direitos e interesses que são defendidos pelo Ministério Público.

2.2.2 Dos bens, direitos e interesses defendidos pelo Ministério Público

O artigo 129 da Constituição Federal apresenta o rol de atribuições institucionais do Ministério Público, sem prejuízo daquelas previstas na legislação infraconstitucional, tais como a Lei Complementar nº 75/1993 e a Lei nº 8.625/1993.

Depreende-se do rol do citado artigo, bem como da legislação correlata, que o Ministério Público brasileiro tem como função primordial a defesa dos direitos fundamentais do povo brasileiro.

E a defesa dos direitos fundamentais dos membros da sociedade brasileira é exercida pela tutela de vários bens, direitos e interesses, o que efetiva o princípio democrático e a dignidade da pessoa humana.

Nos termos do art. 129, inc. I, da CR/88, compete ao Ministério Público privativamente a ação penal pública. Verifica-se que os bens jurídicos mais relevantes do indivíduo e da sociedade, que estão sujeitos a tutela do direito penal, são protegidos pelo Ministério Público, órgão responsável por promover perante o Estado Juiz a responsabilização criminal dos agentes que violam tais bens jurídicos.

Por esse motivo, os crimes contra a vida, os crimes contra o patrimônio, os crimes contra a administração pública, os crimes contra a dignidade sexual e tantos outros que agridem os bens jurídicos mais sensíveis do indivíduo e da sociedade, estão sujeitos a apuração por meio de ação penal pública, cujo titular (*dominus litis*) é o Ministério Público, órgão que recebeu essa importante atribuição do próprio constituinte.

Consoante o art. 129, inc. II, da CR/88, ao Ministério Público compete zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Isso significa que ao Ministério Público foi incumbida a relevante missão de defender os direitos e interesses relacionados à prestação dos serviços públicos indispensáveis para a efetivação dos direitos sociais.

Constatada a violação do princípio do serviço público adequado¹⁰⁸, compete ao Ministério Público, por determinação constitucional, promover as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para assegurar a regularização da situação e a efetiva prestação do serviço e respeito aos direitos do cidadão.

Também o inciso III, do artigo 129 da Constituição de 1988 tem o escopo de tutelar os direitos fundamentais, quando estabelece que compete ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos.

Nesse ponto, o constituinte incumbiu ao Ministério Público a defesa dos interesses transindividuais. Sobre estes, é a lição de Mazzilli:

Situados numa posição intermediária entre o interesse público e o interesse privado, existem os interesses transindividuais (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (como os condôminos de um edifício, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público.¹⁰⁹

Ademais, diante da subdivisão dos interesses transindividuais em difusos, coletivos e individuais homogêneos, a definição de cada um destes é apresentada por Mazzilli, na linha do que propõe o Código de Defesa do Consumidor:

Difusos – como conceitua o CDC – são interesses ou direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas (melhor do que pessoas indeterminadas, são antes pessoas indetermináveis), entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. [...] Coletivos, em sentido estrito, são interesses transindividuais indivisíveis de um grupo determinado ou determinável de pessoas, reunidas por uma relação jurídica básica comum. [...]

108 Consoante Santin, “Como se vê, nas concessões e permissões de serviços, o legislador criou a figura do serviço adequado como síntese da necessidade de presença de condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Sem computar propriamente a adequação, passaram a oito os requisitos dos serviços públicos concedidos e permitidos. A adequação passou de requisito a uma expressão do conceito de serviço público normal exigido pela norma, uma ferramenta técnica de apresentação do modo adequado do serviço, como a tradução de todos os requisitos num termo, expressando o conjunto de todas as condições exigidas para o cumprimento da obrigação de fornecimento do serviço. Todos os requisitos relacionados são exigidos para cumprimento no fornecimento de serviços públicos ao usuário, seja mediante uma contraprestação direta ou indireta, derivada da condição de cidadão ou contribuinte ou consumidor” (SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. - São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 29).

109 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 50.

Para o CDC, interesses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum, normalmente oriundos das mesmas circunstâncias de fato.¹¹⁰

Mas não apenas a tutela sobre o interesse público e o transindividual recaiu sobre o Ministério Público. Também a defesa dos direitos individuais indisponíveis compete ao Ministério Público, tais como o direito à vida, à saúde e à liberdade de um único indivíduo.

Dentre os direitos elencados no inciso III, do artigo 129 da Constituição de 1988, o texto constitucional deu destaque no rol exemplificativo ao direito ao patrimônio público. Consoante Mazzilli:

Patrimônio público é o conjunto dos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico, arqueológico ou turístico, ou ainda de caráter ambiental. [...] Está o Ministério Público legitimado à defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, especialmente por meio da ação civil pública.¹¹¹

Como bem apontado pelo citado autor, patrimônio público não se restringe aos valores econômicos do Estado, mas compreende o patrimônio econômico, histórico, cultural, ambiental etc.

Todavia é importante ressaltar que é neste ponto que está inserida a probidade administrativa, cuja tutela mereceu especial atenção do legislador infraconstitucional, por meio da Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa -, que tipificou e estabeleceu sanções para os atos de improbidade administrativa que causem enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação dos princípios que regem a Administração Pública.

Percebe-se que a análise de apenas três incisos do artigo 129 da Constituição de 1988 já demonstra a grandiosidade das atribuições constitucionais do Ministério Público, o qual ainda possui outras várias atribuições previstas e especificadas em outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, cuja análise integral demandaria um trabalho específico.

Assim, uma análise sucinta dos bens, interesses e direitos cuja defesa a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional atribuíram ao Ministério Público, demonstra a vocação constitucional desta instituição no combate à corrupção, seja por meio de sua atuação

110 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53-56.

111 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23ª ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 191 e 195.

na seara criminal ou cível; seja por sua atuação no âmbito judicial ou extrajudicial, sendo que possui diversas ferramentas para cumprir sua missão constitucional.

2.2.3 Ferramentas para atuação ministerial

O amplo rol de bens, direitos e interesses tutelados pelo Ministério Público a partir da Constituição de 1988 exigiu que o constituinte e o legislador infraconstitucional atribuíssem ao Ministério Público uma gama de poderes e ferramentas de amplitude sem precedentes no mundo.

Sobre esse novo Ministério Público que configurou verdadeira a inovação constitucional, é o entendimento de Kerche:

Uma das maiores inovações institucionais da Constituição de 1988 foi a criação do novo Ministério Público. Embora alguns avanços possam ser identificados em períodos anteriores, a combinação entre autonomia, instrumentos de poder e amplo leque de atribuições é consagrada na Carta de 1988. É nessa combinação que reside a força dos milhares de promotores e procuradores espalhados pelo Brasil. E é essa combinação que permitiu que uma pleora de assuntos passasse a ser objeto de judicialização pela instituição: questões ambientais, trabalhistas, econômicas, casos de corrupção, etc., quase tudo que envolva uma coletividade de cidadãos e que seja tratado de alguma forma pela Constituição pode tornar-se objeto de ação do Ministério Público.¹¹²

Consoante a própria Constituição de 1988, no inciso III do artigo 129, o inquérito civil e a ação civil pública são ferramentas disponibilizadas ao Ministério Público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O inquérito civil constitui procedimento por meio do qual o Ministério Público, na seara extrajudicial, atua na defesa do interesse público ou na defesa dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis.

Para sua instrução, o Ministério Público pode juntar aos autos do inquérito civil depoimentos, laudos, relatórios, certidões e toda sorte de documentos que permitam a apuração dos fatos e a promoção dos bens, direitos e interesses tutelados no caso específico.

Sobre ao inquérito civil, é a precisa lição de Mazzilli:

Criado na Lei 7.347/85 e logo depois consagrado na Constituição de 1988, o inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de

112 KERCHE, Fábio. O ministério público no brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *In: Revista USP*, n. 101 (mar./mai. 2014). - São Paulo: Universidade da São Paulo, 2014, p. 116.

ação civil pública: subsidiariamente, serve para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra atuação a seu cargo.¹¹³

A ação civil pública também é importante ferramenta à disposição do Ministério Público para a efetivação dos bens, direitos e interesses que tutela, prevista na Lei 7.347/1985, a qual apesar de ser anterior à Constituição de 1988, foi recepcionada por esta.

Trata-se de uma ferramenta que não é exclusiva do Ministério Público, sendo os demais legitimados estabelecidos no artigo 5º da Lei 7.347/1985, apesar de ser primordialmente utilizada pelo Ministério Público para o cumprimento de suas atribuições constitucionais de defesa do interesse público, interesses transindividuais e individuais indisponíveis.

Outra ferramenta importante é a recomendação administrativa prevista no art. 6º, inc. XX, da Lei Complementar nº 75/1993 e no art. 27, inc. IV, da Lei 8.625/1993, que se constitui como uma comunicação oficial expedida por órgão público objetivando o alcance de resultados institucionais relacionados com as funções do Ministério Público, não podendo ser entendida como um mero conselho ou lembrete¹¹⁴.

Sobre a recomendação administrativa, entende Rodrigues:

Devido à própria natureza da recomendação, seu espectro de abrangência é amplíssimo. Pode se recomendar a adoção de medidas que estão sob o juízo discricionário da Administração Pública, ou medidas que só podem ser determinadas com força de excoercedoriedade pelo Poder Judiciário. Em muitos casos, a vantagem do instituto é justamente lograr demonstrar ao responsável pela conduta como pode evitar a continuidade de uma prática indevida, ou adequá-la aos ditames legais. No caso do recomendado reputar inadmissível o conteúdo da orientação basta não observá-la, e apostar no insucesso de qualquer iniciativa judicial, não há nenhuma ilegalidade intrínseca no ato da expedição da recomendação. Caso seja instado a fazê-lo, o recomendado deve declinar por escrito ao membro do Ministério Público que a expediu as razões que o levaram à inobservância da mesma. Em relação à medida judicial a recomendação representa todas as vantagens inerentes a uma solução extrajudicial de conflito: pouco custo, rapidez e eficácia.¹¹⁵

113 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 463.

114 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação ministerial como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014, p. 453.

115 RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do ministério público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (organizadores). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014, p. 260.

Além do caráter orientativo, não se pode deixar de registrar uma das principais consequências decorrente da expedição de uma recomendação administrativa, qual seja, a demonstração de dolo por parte do recomendado a partir do momento que toma conhecimento do teor da recomendação.

Isso porque após receber esta, caso opte por desacatá-la, em futura ação proposta pelo Ministério Público não poderá alegar que não tinha conhecimento da ilegalidade ou irregularidade, pois havia sido previamente alertado pelo órgão ministerial.

Destarte, o que se pretende com a recomendação é a escorreita prestação de serviços públicos ou de relevância pública, bem como o respeito a direitos e bens pelos quais o Ministério Público deve zelar¹¹⁶.

O compromisso de ajustamento de conduta previsto no §6º, do art. 5º, da Lei 7.347/1985 e no art. 113 do Código de Defesa do Consumidor, também é importante ferramenta à disposição do Ministério Público na defesa dos bens, direitos e interesses que tutela.

Sobre a natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta e suas características, afirma Mazzilli:

O compromisso de ajustamento de conduta é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei. [...]

O compromisso de ajustamento de conduta não é um contrato, a uma porque seu objeto não são direitos patrimoniais de caráter privado; a duas, porque o órgão público que toma não é titular do direito transindividual nele objetivado, e, como não pode dispor do direito material, não pode fazer concessões quanto ao conteúdo material da lide.¹¹⁷

Trata-se de ferramenta tão importante e de resultados tão significativos que numa guinada interpretativa, passou-se a se reconhecer a possibilidade de celebração de compromisso de ajustamento de condutas até mesmo em casos de improbidade administrativa, nos termos propostos pela Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico

116 BARBOSA, Osório; MEDIEROS, Sérgio Monteiro. A recomendação como instrumento de atuação do ministério público da união. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al.* (org.). **Ministério Público e a ordem social justa**: dez anos da lei complementar n. 75/93, 2003, p. 209.

117 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 422.

que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

[...]

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.¹¹⁸

As audiências públicas também se mostram como ferramentas importantes para a atuação do Ministério Público. Com previsão legal no art. 27, *caput* e parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/1993, nos termos do que propõe a Resolução nº 82/2012 do Conselho Nacional do Ministério Público, pode-se conceituar as audiências públicas como sendo reuniões organizadas pelo Ministério Público e abertas à manifestação de qualquer cidadão, tendo por objeto situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, reuniões estas que apresentam como finalidade colher, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos de prova e de convicção que permitam ao Membro do Ministério Público viabilizar ou pleitear corretamente a solução de demandas sociais¹¹⁹.

Apesar da ausência de previsão expressa na Constituição Federal, a audiência pública decorre do princípio constitucional da soberania popular, previsto no art. 1º, parágrafo único, da CR/88, o qual estabelece que todo o poder emana do povo, configurando, portanto, em mecanismo de exercício direto da soberania popular.

Sobre o dever do Ministério Público de realizar periodicamente audiências públicas, é a lição de Almeida:

O Ministério Público não só pode como deve realizar audiências pública com periodicidade necessária. Na condição de Instituição de defesa social e de promoção da transformação, com justiça, da realidade social (arts. 1º, 3º, 127 e 129, todos da CF/88), o Ministério Público deve permitir a participação direta da sociedade na elaboração dos seus Programas de Atuação Funcional, bem como esclarecer os cidadãos e seus entes representativos sobre as medidas adotadas pela Instituição, conduzindo o princípio participativo, desmembramento natural do princípio democrático, ao seu grau máximo de efetivação e concretização.¹²⁰

118 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179 de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 9 de jul. de 2019.

119 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 82 de 29 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 09/04/2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 9 de jul. de 2019.

120 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo

Outra ferramenta bastante utilizada e que erigiu o Ministério Público a um patamar mais elevado no que tange ao alcance de suas finalidades constitucionais são as requisições, que nada mais são do que pedidos com força legal que vinculam os requisitados, os quais estão obrigados por lei a fornecer o que é requisitado.

Consoante Mazzilli:

Nos procedimentos a seu cargo, o membro do ministério público pode também expedir requisições. Entre outras finalidades, a requisição pode consistir em ordem legal de realização de diligências ou apresentação de documentos ou informações por parte do destinatário à autoridade requisitante. [...]
 Constitui objeto das requisições do Ministério Público: a) o fornecimento de documentos, exames, perícias e informações; b) a realização de vistorias, exames e perícias; c) a instauração de inquérito policial ou a realização de diligências investigatórias; d) a instauração de sindicância ou procedimento administrativo.¹²¹

As requisições estão previstas no artigo 8º, §1º, da Lei 7.347/1985, no artigo 26, incisos II, III e IV e §1º, da Lei 8.625/1993 e no artigo 8º, incisos II, III, IV e IX, da Lei Complementar nº 75/1993.

Destarte, verifica-se que a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional concederam uma gama de poderosas e eficazes ferramentas destinadas a viabilizar a defesa do vasto rol de bens, direitos e interesses cuja defesa foi incumbida ao Ministério Público.

2.2.4 Petrealidade do Ministério Público

As cláusulas pétreas da Constituição de 1988 constituem-se como as normas que asseguram os principais direitos e garantias da sociedade, protegendo estes de eventual tentativa de abolição pelo poder reformador, sendo que a manutenção de tais cláusulas é essencial para a efetivação do programa estabelecido pelo constituinte.

As cláusulas pétreas estão previstas no art. 60, §4º, da CR/88:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs.). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014, p. 75.

121 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010, p. 447.

- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.¹²²

Sobre as cláusulas pétreas, chamadas de superconstitucionais, é a lição de Vieira:

No Brasil um amplo grupo de cláusulas superconstitucionais foi estabelecido como cerne inalterável do texto de 1988. O enrijecimento desses dispositivos por força do art. 60, §4º e incisos, da Constituição constitui uma resposta às diversas experiências autoritárias de nossa história, nas quais os princípios e direitos, agora entrincheirados como cláusulas superconstitucionais, foram sistematicamente violados. A adoção dessas cláusulas limitadoras do poder de reforma também parece corresponder a uma alteração do próprio modelo constitucional adotado em 1988. A Constituição de 1988 é uma das representantes mais típicas do constitucionalismo de caráter social ou dirigista.¹²³

Ao estabelecer o Ministério Público como instituição permanente, conferindo-lhe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, a Constituição de 1988 entrelaçou a instituição com o próprio Estado Democrático de Direito, tornando o Ministério Público cláusula pétrea da constituição. Ademais, como bem pontuado por Almeida:

Não bastasse isso, observa-se que o Ministério Público tem o dever de defender o regime democrático, conforme está expresso no próprio art. 127, caput, da CF. O regime democrático, na sua condição de regime do Estado da cidadania brasileira, é cláusula pétrea, com previsão, inclusive, no art. 60, §4º, incisos II e IV, da CF/88. Ora, se a Instituição ministerial é defensora do regime democrático, torna-se inquestionável a sua inserção no plano das cláusulas pétreas.¹²⁴

No mesmo sentido é o entendimento de Garcia:

Além da necessária adequação material que deve existir entre referido preceito e a legislação infraconstitucional, o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da própria natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 61, §4º, IV, da CF/1988).¹²⁵

122 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 5.10.1988.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

123 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 26.

124 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e garantias constitucionais do ministério público como cláusulas superconstitucionais. *In: MPMG Jurídico*. Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 10-17, jan./mar., 2007.

125 GARCIA, Emerson. **Ministério público: organização, atribuições e regime jurídico**. 2 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 47.

A petrealidade do Ministério Público decorre também da sua condição de instituição essencial à Justiça, tendo em vista que, se o Ministério Público é essencial à Justiça e a Justiça é cláusula pétrea, logo ele também é cláusula pétrea.

Outro ponto importante a se destacar no que tange ao Ministério Público constituir cláusula pétrea da Constituição de 1988 é o fato de que, por consequência, é vedada a aprovação de emenda tendente a abolir seus princípios institucionais, atribuições e garantias, sob pena de desvirtuar e desconfigurar a instituição, afastando-a do que pretendeu o constituinte.

Nesse sentido, é a lição de Almeida:

Os princípios, as atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público conferem a própria dimensão constitucional da Instituição, além de revelarem o seu verdadeiro e legítimo papel social. A supressão ou restrição desses princípios e atribuições representam a supressão e a restrição do próprio Ministério Público em sua dimensão substancial.

O Ministério Público, como instituição constitucional, é cláusula pétrea. Como consequência, os seus princípios, as suas atribuições e garantias constitucionais, as quais lhe dão dimensão constitucional e revelam o seu legítimo valor social, também são inseridas como cláusulas pétreas ou superconstitucionais. Essas cláusulas compõe o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito. Por isso, elas não podem ser eliminadas nem restringidas. Todavia, elas podem ser ampliadas. As atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público, situando-se no âmbito das cláusulas superconstitucionais, podem ser ampliadas, mas não restringidas ou eliminadas da Constituição.¹²⁶

Assim, pode-se afirmar, com amparo na Constituição de 1988, que o Ministério Público se constitui como uma de suas cláusulas pétreas, de modo que nem a instituição e nem seus princípios, suas atribuições e suas garantias constitucionais podem ser objeto de emendas constitucionais tendentes a aboli-las.

2.3 O Ministério Público Estadual no Combate a Micro, Meso e Macrocorrupção

Dentre as ramificações do Ministério Público, destaca-se a atuação do Ministério Público Estadual no combate à corrupção praticada nos âmbitos dos estados e municípios, tendo em vista que nos casos previstos no art. 109, da CF/88, de competência da Justiça Federal, a atribuição para atuar será do Ministério Público Federal.

126 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (orgs). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014, p. 67-68.

Isso porque a atribuição do Ministério Público Federal é excepcional, ou seja, aplica-se apenas nos casos que forem da competência da Justiça Federal e, em se tratando do tema corrupção, notadamente do que dispõe o art. 109, incs. I e IV, da CF/88:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

[...]

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;¹²⁷

Destarte, regra geral, a atribuição para apuração dos atos de corrupção é do Ministério Público Estadual, o qual possui legitimidade para investigar e processar pessoas, órgãos e entidades envolvidas com corrupção.

Conceituada a corrupção neste trabalho como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade, pode-se dizer que ela pode ser subdividida em três níveis: microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção.

2.3.1 Microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção

A análise dos níveis da corrupção não se limita a uma divisão baseada simplesmente em valores, mas deve levar em consideração as condições do agente, o órgão ou entidade diretamente prejudicada e a dimensão do prejuízo provocado para a sociedade etc.

Para confirmar o que se diz, veja o caso apresentado por Rose-Ackerman, em capítulo dedicado à “alta corrupção”, no qual faz referência a um escândalo de corrupção envolvendo uma transação de aeroplanos entre Coreia do Sul e companhias norte americanas:

En una transacción de aeroplanos entre Corea del Sur y varias compañías norteamericanas, se ha alegado el pago de sobornos al Presidente Roh Tae Woo. Se ha cuestionado a proveedoras transnacionales que han negado estar involucradas. El asesor en materia de seguridad nacional de Roh Tae Woo, ha admitido haber recibido dinero de empresas que esperaban obtener contratos para proveer armas. Dicho asesor está acusado de haber aceptado 300,000 dólares relacionados com

127 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 5.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

adquisiciones de aviones de combate. En concreto, el principal funcionario de una corporación coreana fue acusado de dar 65,000 dólares al asesor. El funcionario admitió haber dado el dinero pero dijo que había sido un regalo.^{128 129}

A análise do nível de corrupção baseado tão somente no valor do proveito obtido pelo corrupto poderia levar a conclusão que no caso apresentado por Susan Rose-Ackerman, cujas propinas correspondiam a U\$300.000 (trezentos mil dólares) e U\$65.000 (sessenta e cinco mil dólares), não estaria caracterizado um caso de macrocorrupção.

Da mesma forma, se comparado esse caso com os ganhos obtidos por agentes públicos da Petrobras S/A no escândalo de corrupção desvendado pela Operação Lava-jato, poderia ser considerado um caso de corrupção em nível médio, ou seja, mesocorrupção.

Nesse diapasão, veja-se o que Pedro Barusco, um gerente do segundo escalão da Petrobras S/A, relatou aos Procuradores da República integrantes da força tarefa da Operação Lava-jato:

-Senhor Barusco, o senhor terá que devolver tudo o que tem no exterior.
 -Tudo bem – respondeu ele.
 -Aproximadamente quanto o senhor tem lá? - questionou o procurador.
 -Cem milhões.
 Diante do absurdo que o número representava, a pergunta seguinte parecia retórica:
 -De reais?
 -Não, de dólares.¹³⁰

Portanto, no caso apresentado por Susan Rose-Ackerman, apesar dos valores não serem tão elevados quanto no citado caso da Operação Lava-jato, pode-se considerar como um caso de macrocorrupção pelo fato de se tratar de uma negociação que envolvia outros altos valores (aquisição de aviões), envolvimento de importantes agentes públicos (inclusive o presidente do país) e um grande prejuízo ao Estado e uma elevada dimensão do dano social.

A macrocorrupção constitui-se como a corrupção que possui as seguintes características: a) grande valor ou elevada reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) significativo prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) potencial de produzir elevado dano social.

128 ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corrupción y economía global**. Tradução em espanhol de José María Lujambio. Revisão de Victoria Haro. Universidade de Yale, Estados Unidos, 1997, p. 54.

129 “Em uma transação de aviões entre a Coréia do Sul e várias empresas norte-americanas, foi alegado o pagamento de subornos ao presidente Roh Tae Woo. Ele questionou provedores transnacionais que negaram estar envolvidos. O conselheiro de segurança nacional de Roh Tae Woo admitiu ter recebido dinheiro de empresas que esperavam obter contratos para fornecer armas. Este consultor é acusado de ter aceitado US \$ 300.000 relacionados à aquisição de aeronaves de combate. Em particular, o diretor de uma corporação coreana foi acusado de doar US \$ 65.000 ao consultor. O funcionário admitiu dar o dinheiro, mas disse que foi um presente” (tradução livre do autor).

130 DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 92.

Quanto ao grande valor ou elevada reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público, deve-se considerar que nos casos de macrocorrupção a vantagem indevida extraída do ato de corrupção deve possuir valor significativo (alto), ou pelo menos gozar de uma elevada reprovabilidade, tendo em vista que conforme já exposto, o ato de corrupção não exige que a vantagem obtida seja necessariamente em dinheiro, admitindo-se outras espécies de vantagem.

Imagine-se, por exemplo, um alto executivo de uma empresa pública que em troca de favores sexuais favoreça um licitante em uma grande licitação. Ainda que não tenha recebido nenhum centavo, é elevada a reprovabilidade da vantagem indevida.

No que tange ao grande prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público, diante das várias formas com que os atos de corrupção podem ser praticados, tem-se que tal prejuízo pode decorrer tanto do valor de um efetivo desvio de bens ou dinheiro dos cofres públicos, quanto do pagamento de despesas superfaturadas em razão da corrupção praticada, ou ainda, do valor de propina cobrada por agente público, o qual certamente é incluído pelo corruptor na vantagem que será obtida junto ao ente.

A microcorrupção é aquela que possui as seguintes características: a) pequeno valor ou baixa reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) reduzido prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) baixo potencial de produzir significativo dano social.

Revisitando a análise feita acerca das violações morais superiores e inferiores, quando da elaboração do conceito jurídico de corrupção, pode-se dizer que a microcorrupção é a violação moral superior que faz divisa com a violação moral inferior, ou seja, apesar de estar próxima dos comportamentos que violam tão somente um aspecto moral da sociedade, mantém o caráter de ilícito.

Nesse sentido, por exemplo, um policial rodoviário estadual que cobra R\$50,00 (cinquenta reais) de propina para não autuar e liberar o veículo conduzido por um condutor inabilitado, é um caso de microcorrupção, pois o comportamento indevido possui dignidade jurídica e previsão como ato de corrupção tanto na esfera penal (art. 316 ou 317, do Código Penal) quanto na esfera da improbidade administrativa (art. 9º, inc. I, da Lei 8.429/1992).

Quanto a primeira característica da microcorrupção, qual seja, o pequeno valor ou baixa reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado, certo é que a vantagem indevida é pequena e a reprovabilidade da vantagem (e não do comportamento do agente, registre-se) é reduzida.

No citado exemplo do policial corrupto, preenchido estaria o requisito no que se refere ao pequeno valor da vantagem indevida, por se tratar apenas de R\$50,00 (cinquenta reais). A análise da reprovabilidade da vantagem, e não do comportamento, é apurada em situações em que a vantagem indevida não possui conotação pecuniária.

Nesse ponto, um esclarecimento é importante. O grau de reprovabilidade (grande, média ou pequena) da vantagem indevida está diretamente relacionada às demais características elencadas, relacionadas ao prejuízo ao Estado e ao dano social.

Pensando-se, por exemplo, que no citado exemplo do policial rodoviário estadual corrupto, ao invés de receber dinheiro, tivesse recebido uma vantagem sexual. Poderia parecer contraditório reconhecer a baixa reprovabilidade da vantagem obtida pelo policial, diante do que se disse no exemplo de macrocorrupção em que um executivo fraudava uma grande licitação em troca de favores sexuais.

Mas não há contradição. Primeiro, porque não se está analisando nos exemplos a reprovabilidade do comportamento do agente público (policial ou empresário), mas sim a reprovabilidade da vantagem. E essa reprovabilidade da vantagem é feita a partir de uma comparação e uma análise de proporcionalidade entre a vantagem indevida auferida e o prejuízo provocado (tanto prejuízo econômico quanto social).

Destarte, no exemplo do executivo corrupto, verifica-se uma grande desproporção entre a vantagem sexual obtida, tida como pequena, e o prejuízo provocado à empresa pública e o dano social.

Lado outro, no exemplo do policial corrupto, a vantagem sexual não é desproporcional em relação à pequena vantagem obtida, qual seja, R\$50,00 (cinquenta reais), e o baixo dano social.

Retornando à análise das características da microcorrupção, a segunda característica é o reduzido prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público. Nos casos de microcorrupção, não se verifica um prejuízo que analisado de forma individualizada apresente grandes danos aos cofres públicos.

Todavia, quando se analisa os efeitos da acumulação de tais delitos, verifica-se um significativo prejuízo econômico. Pensando-se ainda no exemplo do policial rodoviário corrupto, o valor da multa que deixou de ser aplicada por si só pode parecer baixa, mas se for considerada a soma dos valores que deixam de ser arrecadados pelo Estado em razão de condutas reiteradas nesse sentido, verifica-se que se trata de ilícito que merece dura repressão na esfera penal e da improbidade administrativa.

A última característica da microcorrupção é o baixo potencial de produzir significativo dano social. Neste caso, a sociedade não é atingida e prejudicada de forma tão intensa, pois o prejuízo do Estado, entidade ou órgão público lesado é baixo.

Mas a mesma observação que se fez com relação aos efeitos da acumulação de delitos aqui se aplica, pois a soma de todas as irregularidades praticadas pode resultar em um significativo prejuízo ao erário e conseqüentemente um grande dano social, o que demonstra a necessidade de combater a microcorrupção.

Quanto à mesocorrupção, verifica-se que possui as seguintes características: a) médio valor ou média reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) médio prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) médio potencial de produzir significativo dano social.

A análise da mesocorrupção está diretamente ligada à análise da macro e microcorrupção, ou seja, chega-se à mesocorrupção por exclusão do reconhecimento destas, de modo que os atos de corrupção que não são tão graves a ponto de serem classificados como macrocorrupção, mas que não são pequenos a ponto de caracterizarem microcorrupção, serão reconhecidos como mesocorrupção.

Para se chegar à conclusão da medianidade das características da mesocorrupção, quais sejam, valor ou reprovabilidade da vantagem indevida, prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público e potencial de produzir significativo dano social, além do não reconhecimento da existência da micro e macrocorrupção, é preciso levar em consideração elementos como o grau de poder exercido pelo agente público, o nível econômico do Estado, instituição ou órgão prejudicado e a relevância destes no fomento de políticas públicas e defesas dos direitos da coletividade.

Um desvio de R\$100.000,00 (cem mil reais) num pequeno município de 10 mil habitantes pode ser considerado um caso de macrocorrupção, porém esse mesmo valor desviado de um Município de 200 mil habitantes se enquadraria como mesocorrupção, tendo em vista que uma não reforma no único posto de saúde do pequeno município teria potencial de causar maior dano social do que a não reforma de um posto de saúde de uma cidade média que possui vários outros postos de saúde para atender a população.

A pergunta que surge da análise dessa subdivisão em micro, meso e macrocorrupção é: para além do valor teórico, qual o efeito prático de se reconhecer que determinado ato de corrupção se caracteriza como micro, meso ou macrocorrupção?

Numa perspectiva teórica, é certo que toda classificação que contribua para melhor delimitar a análise de um objeto é válida por si só. Todavia, seguindo a proposta deste

trabalho, no sentido de buscar uma contribuição efetiva na luta contra corrupção, entende-se que esta classificação poderá ser utilizada de parâmetro para julgadores na análise da dosimetria das penas e valoração das sanções, seja no âmbito criminal, seja em relação à improbidade administrativa, seja na análise das infrações político-administrativas.

Isso porque, ainda que imprescindível a responsabilização tanto do agente que pratica a microcorrupção, quanto do que pratica a mesocorrupção e a macrocorrupção, certo é que o nível das sanções deve ser proporcional ao fato praticado.

E mais, também o legislador pode se valer de tal classificação para fomentar a elaboração de leis mais rígidas, estabelecer a previsão de sanções alternativas, aprimorar a questão de acordos de leniência ou termos de ajustamento de condutas etc.

Quanto a atuação do Ministério Público Estadual, tendo vista que o Promotor de Justiça é o titular da ação penal pública, apenas não atuando nos casos excepcionais em que a atribuição é do Ministério Público Federal, bem como pelo fato de que é o curador do patrimônio público, exercendo controle direto sobre os atos dos Municípios e Estados, verifica-se que apesar de significativa atuação no combate à macrocorrupção, sua atuação é mais concentrada e destacada no combate à microcorrupção e mesocorrupção.

Por exemplo, enquanto no Ministério Público Federal no Estado do Paraná estão lotados apenas 61 (sessenta e um) Procuradores da República, o Ministério Público do Estado do Paraná conta com 678 Promotores e Procuradores de Justiça (107 Procuradores de Justiça e 571 Promotores de Justiça), razão pela qual a instituição estadual está mais presente nos municípios, além de ter uma maior atribuição em razão da matéria, o que justifica sua maior atuação nos pequenos e médios atos de corrupção.

Essa atuação do Ministério Público Estadual no combate especialmente à micro e mesocorrupção é de fundamental importância para a defesa dos interesses da sociedade. Enquanto a atenção da mídia e da sociedade está voltada aos grandes escândalos de corrupção, como no caso da Operação Lava-jato, nos pequenos e médios municípios e nos órgãos descentralizados dos estados, a prática de corrupção disseminou-se de forma alarmante, exigindo-se do Ministério Público, principal instituição responsável pelo combate à corrupção, a adoção de estratégias e firme atuação no combate à corrupção.

Nesse diapasão, abordar-se-á a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção, mediante a análise de dados estatísticos extraídos dos sistemas Projudi, do Tribunal de Justiça do Paraná, e Promp, do Ministério Público do Estado do Paraná.

2.4 Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no Combate à Corrupção

Dentre os 26 Ministérios Públicos Estaduais existentes no Brasil, optou-se pela análise da atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção por três razões principais: a) a destacada atuação no combate à corrupção realizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná; b) o fato de o Estado do Paraná ser o ponto de origem de investigação e apuração do maior escândalo de corrupção da história moderna da humanidade; c) a instituição de ensino superior responsável pela pós-graduação *stricto sensu* aonde será depositado, analisado e avaliado o presente trabalho está situada no Estado do Paraná.

Nesse diapasão, será realizada uma análise sobre a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção relacionada aos atos de improbidade administrativa. Isso porque, conforme abordado neste trabalho, a improbidade administrativa em regra configura ato de corrupção.

O entendimento aqui defendido é no sentido de que todo ato de improbidade administrativa previsto no art. 9º, caput e incisos, da Lei 8.429/1992 configura corrupção, enquanto os atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 10, 10-A e 11 configuraram corrupção a depender do resultado da análise do dolo do agente, de modo que nem todo ato de improbidade administrativa pode ser classificado como corrupção, apesar de que em regra sejam.

Todavia isso não afasta a validade da análise global da atuação ministerial referente à propositura de ações de improbidade administrativa como método de mensuração da atuação no combate à corrupção, tendo em vista que apenas nos casos de prejuízo ao erário na modalidade culposa (art. 10, caput e incisos) e excepcionais situações de violação dos princípios que regem a administração pública (art. 11, caput e incisos), seria possível reconhecer que a conduta não é corrupção, sem prejuízo da devida responsabilização.

Trata-se de um recorte que não abrangerá a atuação criminal do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção. Inclusive, vale ressaltar que também a análise da atuação criminal no combate à corrupção não permitiria a obtenção de um resultado absolutamente preciso, tendo em vista que muitas modalidades criminosas podem configurar corrupção a depender do caso concreto, o que dificulta a análise em banco de dados que se baseiam em códigos e nomenclaturas específicas que não permitem uma análise subjetiva.

Outrossim, a análise em duplicidade de dados da atuação criminal e da atuação na seara da improbidade administrativa poderia levar a uma confusão e imprecisão de dados,

tendo em vista que muitos dos fatos que ensejaram a propositura de ações de improbidade administrativa também resultaram na propositura de ações penais, tendo em vista a possibilidade de responsabilização pelo mesmo fato em searas distintas.

2.4.1 Dados estatísticos do combate à improbidade administrativa

A análise de dados extraídos do sistema Projudi e Pro-mp indicam que no período de 2015 a 2017, foram propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná 2.163 (duas mil cento e sessenta e três) ações relacionadas ao patrimônio público, seja de improbidade administrativa, seja puramente de ressarcimento ao erário.

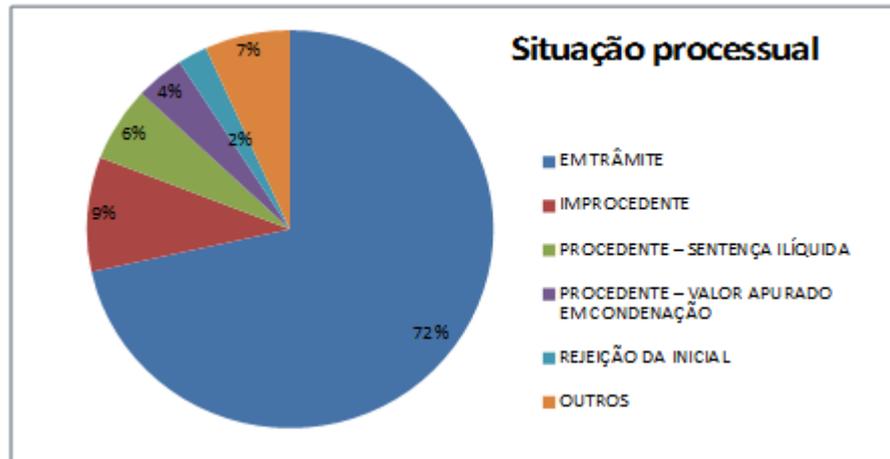
Desse total, 1.548 ações (72%) estão em trâmite, 201 ações (9%) foram julgadas improcedentes, 132 ações (6%) foram julgadas procedentes, mas com sentenças ilíquidas, 84 ações (4%) foram julgadas procedentes com valor apurado na condenação, 51 ações (2%) tiveram a inicial rejeitada e 147 ações foram classificadas como outros casos, conforme a Figura 4.

A análise ano a ano, no período de 2015 a 2017 demonstra que com relação aos julgamentos de ações de improbidade e ressarcimento ao erário ligadas ao patrimônio público, foram julgadas procedentes no ano de 2015 um total de 59%, no ano de 2016 um total de 58% e no ano de 2017 um total de 46%, valendo destacar, ainda que fora do recorte, que no ano de 2018 o índice de procedência foi de 53%.

Chama a atenção que no período em análise, a quantidade de sentenças proferidas regrediu continuamente, sendo que no ano de 2015 foram proferidas 288 sentenças, em 2016 foram 254 sentenças e em 2017 foram 168 sentenças, enquanto o número de propositura de ações pelo Ministério Público no mesmo período foi de 614, 744 e 1027, respectivamente. Tal análise consta na Figura 5.

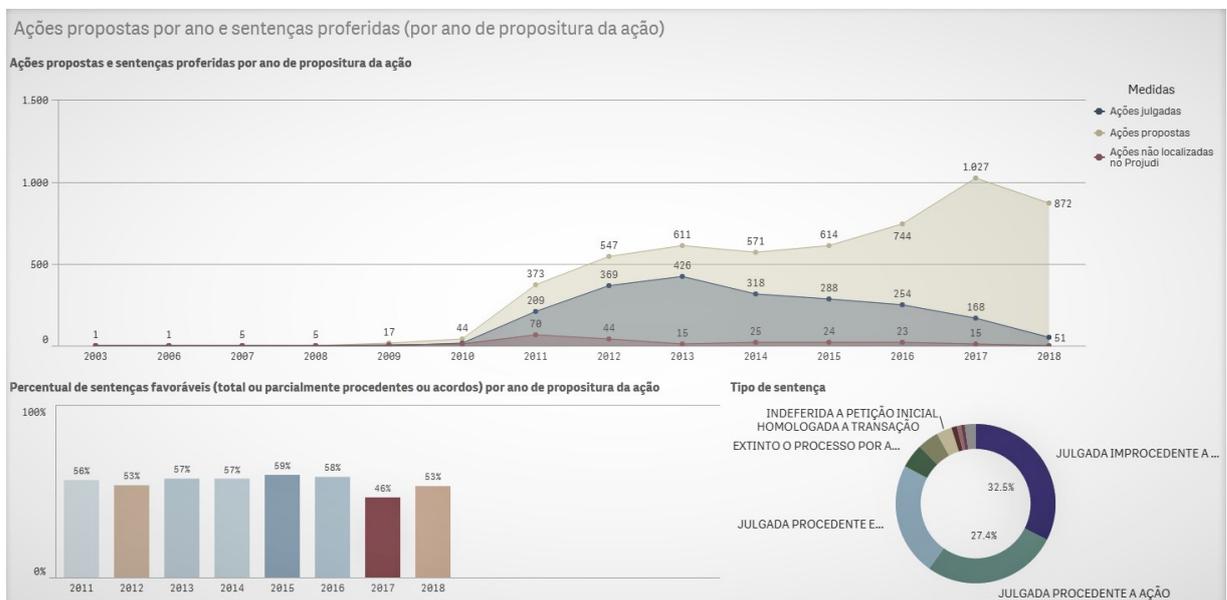
Os gráficos apresentado nas figuras 4 e 5, além de demonstrar o significativo crescimento na atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção relacionada a atos de improbidade administrativa nos últimos anos, demonstra também uma certa constância desde o ano de 2011 nos índices de sentenças favoráveis prolatadas (2011 – 56%; 2012 – 53%; 2013 – 57%; 2014 – 57%; 2015 – 59%; 2016 – 58%; 2017 – 46%; 2018 – 53%).

FIGURA 4 – Índice de ações de improbidade administrativa e de ressarcimento propostas.



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná.

FIGURA 5 – Ações de improbidade administrativa e de ressarcimento propostas por ano e sentenças.



Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná.

Realizou-se também análise dos dados fornecidos pelos sistemas Projudi e Pro-mp para obter números referentes aos valores indisponibilizados pela Justiça liminarmente a partir de ações de improbidade administrativa e/ou ressarcimento ao erário propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, bem como os valores de condenações que determinaram o ressarcimento ao erário.

Quanto às liminares pleiteadas pelo Ministério Público em ações propostas nos anos de 2015 a 2017, os dados obtidos junto ao Projudi (TJPR) e Pro-mp (MPPR) indicam que das

2.163 (duas mil cento e sessenta e três) ações propostas, em 1.275 não houve pedido de liminar e em 888 (oitocentos e oitenta e oito) ocorreram pedidos liminares.

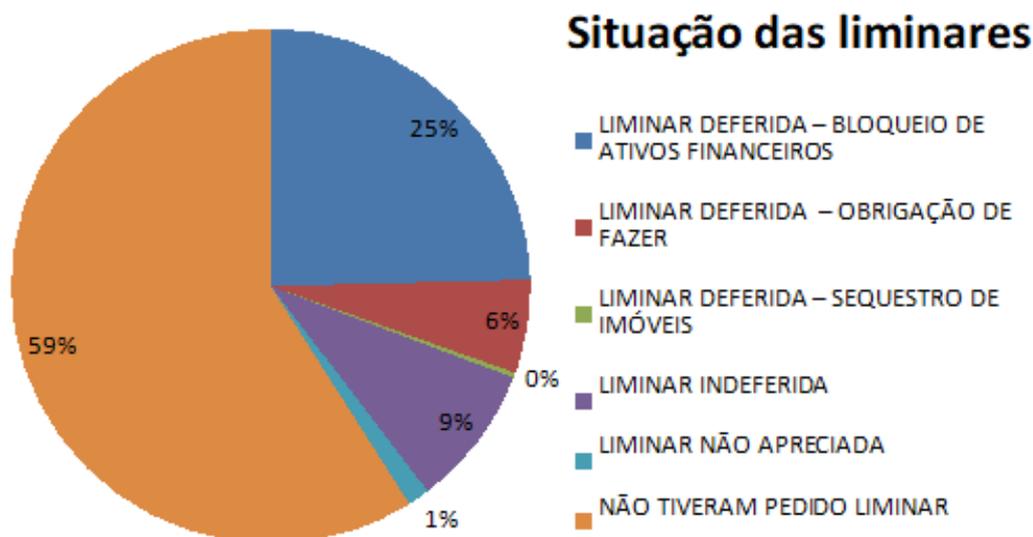
A análise dos dados indica os seguintes resultados obtidos nas liminares:

FIGURA 6 – Liminares pleiteadas pelo Ministério Público nos anos de 2015 a 2017.

ANÁLISE RELATIVA A PEDIDOS LIMINARES – QUANTIDADE DE PROCESSOS	
LIMINAR DEFERIDA – BLOQUEIO DE ATIVOS FINANCEIROS	532
LIMINAR DEFERIDA – OBRIGAÇÃO DE FAZER	127
LIMINAR DEFERIDA – SEQUESTRO DE IMÓVEIS	7
LIMINAR INDEFERIDA	192
LIMINAR NÃO APRECIADA	30
NÃO TIVERAM PEDIDO LIMINAR	1275
TOTAL	2163

Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

FIGURA 7 – Situação das liminares pleiteadas pelo Ministério Público nos anos de 2015 a 2017



Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

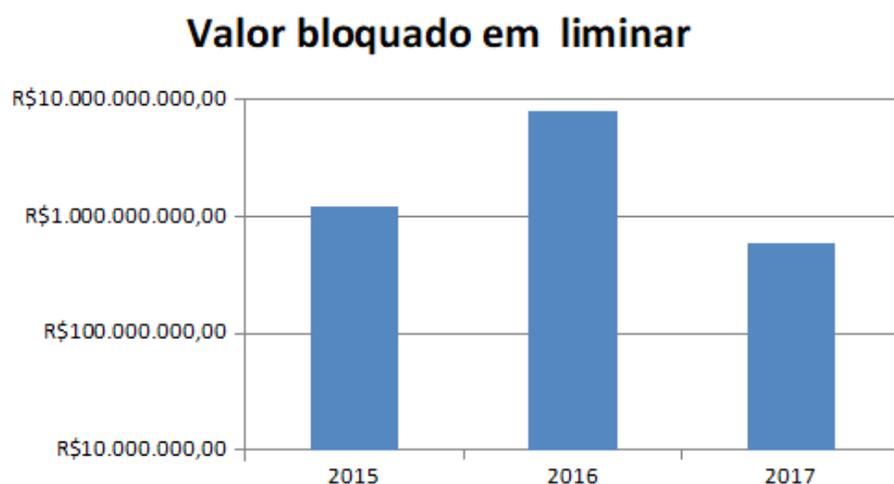
Os valores bloqueados liminarmente nas ações propostas pelo Ministério Público nos anos de 2015, 2016 e 2017 chegaram ao montante de R\$9.975.380.278,49 (nove bilhões novecentos e setenta e cinco milhões trezentos e oitenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e nove centavos).

FIGURA 8 – Valores bloqueados liminarmente nas ações propostas pelo Ministério Público nos anos de 2015, 2016 e 2017.

VALORES APURADOS	ANO			TOTAL
	2015	2016	2017	
VALOR BLOQUEADO EM LIMINAR	R\$ 1.222.382.939,51	R\$ 8.157.757.308,58	R\$ 595.240.030,40	R\$ 9.975.380.278,49

Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

FIGURA 9 – Valores bloqueados liminarmente nas ações propostas pelo Ministério Público nos anos de 2015, 2016 e 2017.



Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

Os números indicados demonstram uma atuação ponderada e eficiente do Ministério Público paranaense, tendo em vista que a maioria das ações propostas pelo Ministério Público não tiveram pedidos liminares (1.275 ações – 59% das ações), todavia naquelas que tiveram pedidos liminares, apenas 192 ações tiveram as liminares indeferidas e 666 ações tiveram os pedidos liminares deferidos, ou seja, dentre as ações com pedidos liminares apresentados pelo Ministério Público do Estado do Paraná nos anos de 2015 a 2017 e apreciados pelo Judiciário, 77% das liminares foram deferidas, resultando na soma de R\$9.975.380.278,49 (nove bilhões novecentos e setenta e cinco milhões trezentos e oitenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e nove centavos) indisponibilizados em razão dessas ações.

O elevado índice de deferimento dos pedidos apresentados liminarmente indica que as ações propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná estão sendo apresentadas com robusto lastro probatório e coerente fundamentação fática e jurídica.

Ademais, nos processos que tiveram indisponibilidade de bens liminarmente e o mérito já foi julgado, com exceção das ações julgadas improcedentes, verifica-se que o valor

das condenações obtidas nas ações propostas pelo Ministério Público tem se mostrado elevado.

FIGURA 10 – Valores bloqueados em liminar e em condenação.

VALOR BLOQUEADO EM LIMINAR	EM CONDENAÇÃO
R\$ 75.387,78	R\$ 70.000,00
R\$ 37.171,95	R\$ 5.500,00
R\$ 102.892,64	R\$ 59.088,00
R\$ 312.568,12	R\$ 61.195,40
R\$ 119.349,64	R\$ 121.349,64
R\$ 939.334,48	R\$ 58.667,67
R\$ 41.310,83	R\$ 41.310,83
R\$ 75.600,00	R\$ 75.600,00
R\$ 60.859,20	R\$ 4.260,00
R\$ 3.433,50	R\$ 3.433,50
R\$ 98.465,70	R\$ 19.972,00
R\$ 213.734,36	R\$ 213.734,36
R\$ 163.441,24	R\$ 81.720,62
R\$ 1.342.365,60	R\$ 67.118,28
R\$ 3.600.000,00	R\$ 375.000,00
R\$ 66.844,30	R\$ 40.872,84
R\$ 1.000.000,00	R\$ 3.153.020,00
R\$ 653.180,68	R\$ 164.137,81
R\$ 327.644,66	R\$ 327.644,66
R\$ 806.400,00	R\$ 67.200,00
R\$ 58.933,17	R\$ 7.000,00
R\$ 102.446,22	R\$ 110.535,45
R\$ 90.576,68	R\$ 33.297,34
R\$ 49.100,00	R\$ 49.100,00
R\$ 7.250,00	R\$ 14.500,00
R\$ 161.138,55	R\$ 322.277,10
R\$ 6.359,88	R\$ 6.359,88
R\$ 150.000,00	R\$ 150.000,00
R\$ 26.741,44	R\$ 26.741,44
R\$ 6.750,00	R\$ 6.750,00
R\$ 3.176.356,62	R\$ 382.934,18
R\$ 6.572.844,00	R\$ 547.737,00
R\$ 8.166,06	R\$ 8.166,06
R\$ 10.000,00	R\$ 2.365,00
R\$ 20.466.647,30	R\$ 6.678.589,06

Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

Nos casos em análise verifica-se que na sentença de mérito houve a condenação em pagamento correspondente a 32,63% do valor inicialmente indisponibilizado, sendo que na análise dos casos concretos, constata-se que a diferença se dá muitas vezes em razão da diminuição do valor da multa civil aplicada em relação a multa civil considerada para fins de indisponibilidade, além da desconsideração do dano moral coletivo.

Não é demais ressaltar que os dados em análise se referem a ações propostas nos anos de 2015, 2016 e 2017, razão pela qual o valor total das sentenças de mérito prolatadas não é tão elevado, especialmente se comparado com os valores totais indisponibilizados liminarmente nas ações propostas no período.

Ademais, com relação às sentenças de mérito proferidas, verifica-se que das 2.163 ações propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, 1548 ações encontram-se em trâmite (72% das ações), 201 ações foram julgadas improcedentes (9%), 132 ações foram julgadas procedentes mas com sentença ilíquida (6%), 84 ações foram julgadas procedentes com sentença líquida (4%), 51 ações tiveram a inicial rejeitada (2%) e 147 ações resultaram em outras situações (7%).

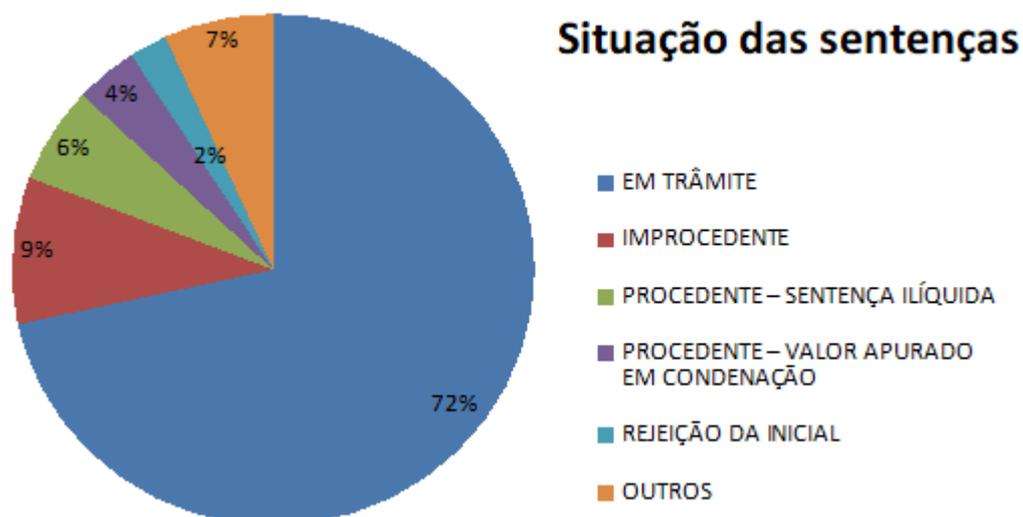
Nesse sentido, a síntese do apurado é representada na tabela e gráficos:

FIGURA 11 – Sentenças de mérito proferidas.

ANÁLISE RELATIVA A SENTENÇA – QUANTIDADE DE PROCESSOS	
EXTINÇÃO – PERDA OBJETO	4
EXTINÇÃO – PERDA DO INTERESSE DE AGIR	12
EXTINÇÃO – MORTE – AÇÃO PERSONALÍSSIMA	2
EXTINÇÃO – DESISTENCIA	4
EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE – PRESCRIÇÃO	3
EXTINÇÃO – COISA JULGADA	1
EM TRAMITE	1548
TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – RESSARCIMENTO	30
TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – OBRIGAÇÃO DE FAZER	6
PROCEDENTE – VALOR APURADO EM CONDENAÇÃO	84
PROCEDENTE – SENTENÇA ILÍQUIDA	132
PROCEDENTE – CONDENAÇÃO NAS PENAS D'ALIA	21
PROCEDENTE – OBRIGAÇÃO DE FAZER	60
IMPROCEDENTE	201
REJEIÇÃO DA INICIAL	51
PROCESSO SUSPENSO – REC EXTRAOR 852.475/SP	4
TOTAL	2163

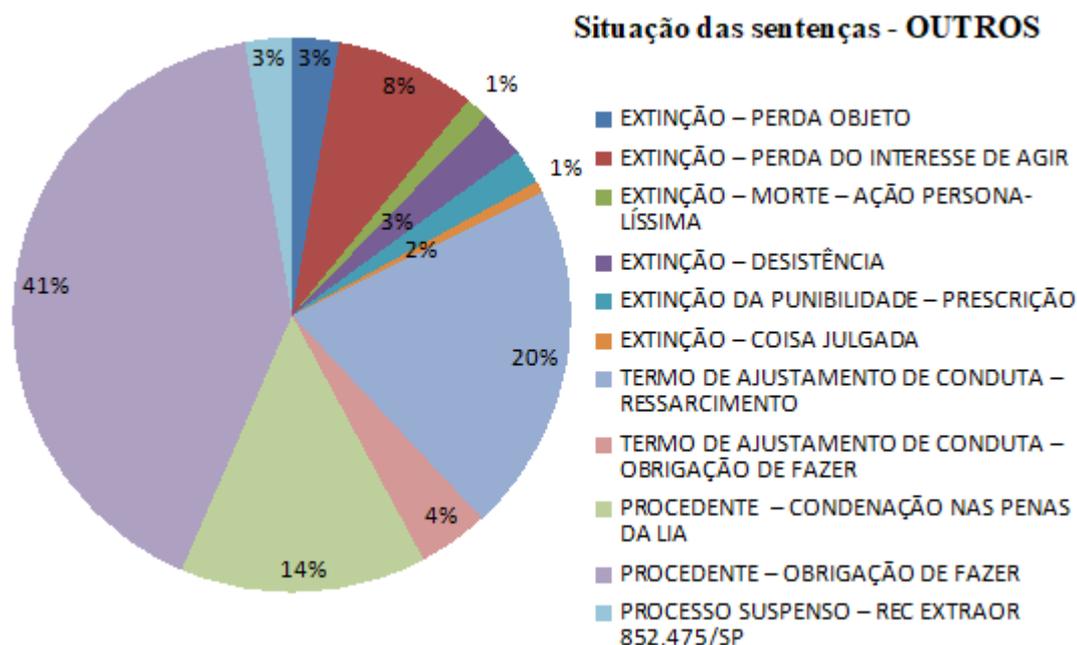
Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

FIGURA 12 – Situação das sentenças de mérito.



Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

FIGURA 13 – Situação das sentenças.



Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

Nas condenações proferidas em sentenças de mérito de ações propostas nos anos de 2015 a 2017 (tenham ou não obtido a indisponibilidade liminarmente), foram aplicadas sanções de valores pecuniários que chegaram ao montante de R\$11.983.945,67 (onze milhões novecentos e oitenta e três mil novecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e sete centavos),

sendo R\$7.488.151,82 no ano de 2015, R\$2.595.424,82 no ano de 2016 e R\$1.868.303,59 no ano de 2017.

FIGURA 14 – Valor obtido em sentenças condenatórias.



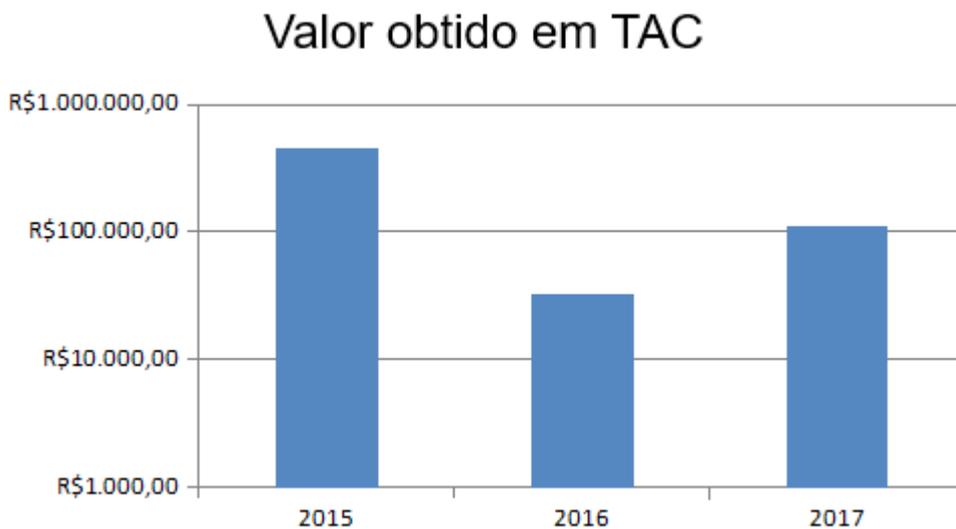
Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

A discrepância entre os valores obtidos em decisões liminares e os valores obtidos nas sentenças de mérito é justificada diante da diferença de quantidade de processos julgados. Nesse sentido, verifica-se que foram proferidas 532 decisões liminares de indisponibilidade de bens, num total de 858 pedidos analisados pelo Judiciário, enquanto, lado outro, foram proferidas apenas 84 sentenças condenatórias com valores líquidos.

Ademais, foram 132 sentenças condenatórias ilíquidas, que não permitiram a imediata apuração do valor devido, bem como foram 60 ações condenatórias que fixaram obrigações de fazer, além de 30 termos de ajustamento de conduta de ressarcimento.

Outrossim, das 2.163 ações propostas, um total de 1548 continuam em trâmite, ou seja, sem sentença de mérito, sendo que a soma de todos estes fatores demonstram que os valores das condenações que num primeiro momento parecem baixos, numa análise final se mostram elevados, tendo em vista a baixa quantidade de sentenças de mérito proferidas.

Além dos valores indisponibilizados liminarmente e em decisões de mérito nas ações em defesa do patrimônio público analisadas, constatou-se o ressarcimento de valores por meio da celebração de termo de ajustamento de condutas, que resultou na devolução dos seguintes valores: R\$457.282,41 no ano de 2015, R\$32.065,44 no ano de 2016 e R\$111.854,71 no ano de 2017, o que resulta no montante de R\$601.202,56 (seiscentos e um mil duzentos e dois reais e cinquenta e seis centavos) na soma três citados anos.

FIGURA 15 – Valor obtido em termo de ajustamento de conduta.

Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

Quanto aos valores obtidos por meio da celebração de termos de ajustamento de condutas celebrados na fase judicial, verifica-se que neste ponto a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná ainda tem muito que evoluir, pois os valores ainda são muito baixos se comparados com a quantidade de ações propostas, sendo que os dados estatísticos indicam apenas 30 termos de ajustamento de condutas num universo de 2.163 ações na defesa do patrimônio público.

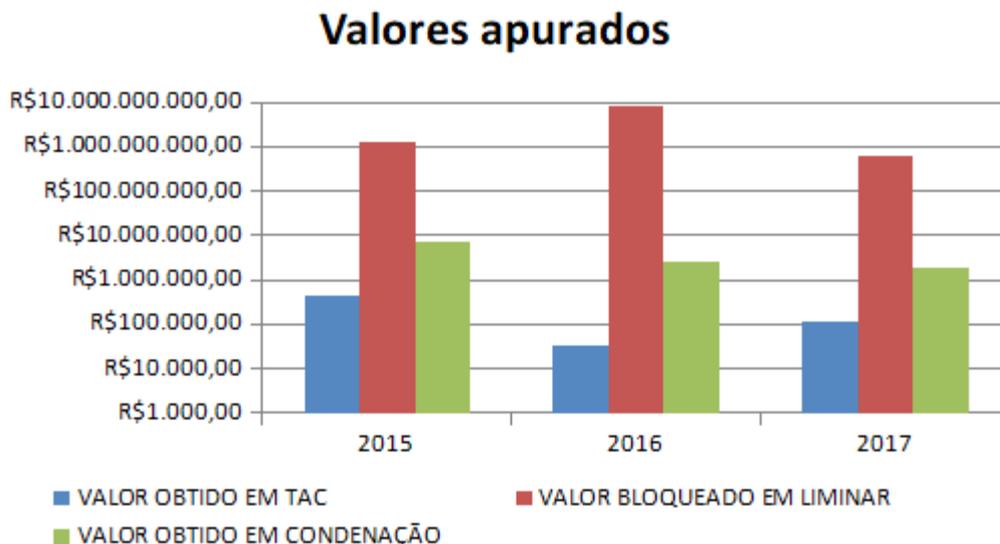
Destarte, nas ações em defesa do patrimônio público propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná nos anos de 2015, 2016 e 2017, os valores indisponibilizados liminarmente, resultantes de condenações e oriundos de TAC podem ser representados na tabela e gráficos seguintes:

FIGURA 16 – Valores indisponibilizados liminarmente, resultantes de condenações e oriundos de TAC

VALORES A PURADOS	ANO			TOTAL
	2015	2016	2017	
VALOR BLOQUEADO EM LIMINAR	R\$ 1.222.382.339,31	R\$ 8.157.757.308,58	R\$ 595.240.030,30	R\$ 9.975.380.278,49
VALOR OBTIDO EM CONDENAÇÃO	R\$ 7.488.151,82	R\$ 2.595.424,82	R\$ 1.868.303,59	R\$ 11.983.945,67
VALOR OBTIDO EM TAC	R\$ 457.282,41	R\$ 32.065,44	R\$ 111.854,71	R\$ 601.202,56

Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

FIGURA 17 – Valores indisponibilizados liminarmente, resultantes de condenações e oriundos de TAC



Fonte: Sistemas Projudi (TJPR) e Pro-MP (MPPR).

Os dados estatísticos apresentados, coletados dos sistemas Projudi (TJPR) e Pro-mp (MPPR), permitem uma mensuração dos resultados obtidos com a atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no combate à corrupção no âmbito da improbidade administrativa e em defesa do patrimônio público.

Considerando-se apenas ações propostas nos anos de 2015, 2016 e 2017, no mesmo período o Ministério Público conseguiu acautelar liminarmente a expressiva quantia de R\$9.975.380.278,49 (nove bilhões novecentos e setenta e cinco milhões trezentos e oitenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e nove centavos) e obter decisões condenatórias que somam o valor de R\$11.983.945,67 (onze milhões novecentos e oitenta e três mil novecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e sete centavos), sendo que tais números se referem a decisões relativas a ações propostas nos três citados anos, ou seja, não se está levando em consideração ações propostas anteriormente que tenham sido julgadas.

Trata-se de uma análise de apenas um dos 26 Ministérios Públicos Estaduais do Brasil, limitada a ações de combate à corrupção na defesa do patrimônio público propostas e julgadas (liminar e definitivamente) no curto período de 3 anos, o que demonstra a força da atuação do Ministério Público Estadual.

Os expressivos números alcançados pelo Ministério Público do Estado do Paraná não decorrem do acaso, mas sim são resultado de uma política institucional que priorizou o combate à corrupção por meio do aperfeiçoamento dos promotores de justiça e investimento

nos setores de apoio técnico, seguindo o que foi estabelecido no planejamento estratégico da instituição.

Destarte, em que pese todo o merecido destaque destinado à atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção, os dados estatísticos indicam que o Ministério Público Estadual exerce papel igualmente relevante no combate à corrupção.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO: DIREITOS FUNDAMENTAIS, EXCLUSÃO SOCIAL E A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

A última afirmação presente no conceito jurídico de corrupção defendido nessa obra é no sentido de que a corrupção necessariamente produz prejuízo à sociedade. E é neste ponto do estudo que será analisado e demonstrado esse prejuízo, o qual está diretamente ligado à violação dos direitos fundamentais sociais (prestacionais) e a conseqüente exclusão social.

Os direitos sociais, tais como o direito à saúde, à educação, à segurança, à habitação, ao saneamento básico e ao lazer, são aqueles destinados a propiciar ao indivíduo a fruição de bens e condições físicas e psíquicas inerentes à sua condição de pessoa humana.

Destarte, é obrigação do Estado assegurar a efetivação de tais direitos em prol dos indivíduos, por meio da adoção de políticas públicas e prestação de serviços públicos em prol da sociedade, para que assim, na plenitude da condição de pessoa humana, os indivíduos possam viver com dignidade.

Ocorre que a partir do momento em que o Estado não consegue assegurar a todos os integrantes da sociedade o acesso aos direitos sociais, ou seja, não cumpre com seu dever prestacional, parcela da sociedade passa a estar sujeita a uma condição de exclusão, colocada à margem da sociedade.

Os excluídos são aqueles que não tem voz, estando relegados a um segundo plano da ordem social, razão pela qual não são ouvidos e nem vistos pelo Estado, o qual seria o responsável por adotar políticas públicas destinadas atender tais pessoas e retirá-las da marginalização social.

Percebe-se que quanto menos investimentos em políticas públicas destinadas a melhorar as condições de vida de uma parcela da população relegada a viver em condições degradantes, em residências desprovidas de saneamento básico, bem como desprovidas de acesso a uma alimentação digna, o que lhes condena a uma existência limitada à busca da subsistência alimentar, além da falta do serviço de educação, que lhes propicie condições de progredir socialmente e lutar para ter voz perante as autoridades públicas, maior é a presença da exclusão social.

Nesse ponto, a corrupção que resulta em desvio de verbas destinadas a diversas políticas públicas, bem como prejudica a prestação de serviços públicos adequados, além de beneficiar pessoas e empresas desprovidas de um sentimento republicano de igualdade e solidariedade, constitui-se como ferramenta promotora de violação dos direitos fundamentais sociais e da exclusão social.

3.1 Direitos Fundamentais e Suas Espécies

A origem da expressão “direitos fundamentais” (*droits fondamentaux*) remonta ao séc. XVIII, no movimento político e cultural francês que culminou na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.¹³¹

Em determinados períodos da história, as complexidades das relações humanas fizeram com que a tutela dos direitos fundamentais se concentrasse em determinados direitos, razão pela qual ganhou destaque a classificação que divide a evolução histórica dos direitos fundamentais em gerações/dimensões.

Bonavides, além da clássica divisão em direitos fundamentais de primeira geração (direitos de liberdade: civis e políticos), direitos fundamentais de segunda geração (direitos de igualdade: direitos sociais, culturais e econômicos) e direitos fundamentais de terceira geração (direitos de fraternidade: direito de desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente), defende a existência também de direitos fundamentais de quarta geração (direitos da globalização: direito à democracia, direito à informação e direito ao pluralismo) e de quinta geração (direito à paz).¹³²

Depreende-se dos diversos momentos da evolução histórica dos direitos fundamentais que estes podem ser subdivididos numa classificação tripartida, ou seja, em direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação.

Independentemente das classificações adotadas, pode-se afirmar que os direitos fundamentais são aqueles inerentes a todos os indivíduos, com previsão normativa (princípios ou regras), independentemente de aspectos de nacionalidade, destinados a atender a todos os aspectos que assegurem uma vida digna à pessoa.

Quando se fala em previsão normativa não se está afirmando a necessidade de norma jurídica positiva que estabeleça expressamente que determinado direito é fundamental.

Defendendo a necessidade de expressa previsão legal, é a definição de direitos fundamentais proposta por Ferrajoli:

Propongo una definición teórica, puramente formal o estructural, de derechos fundamentales: son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o persona con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no

¹³¹ LUÑO, Antônio Henrique Pérez. **Derechos humanos, estado e derecho y constitución**. 10. ed. Sevilla: Editora Tecnos, 2017, p. 30.

¹³² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 574-609.

sufrir lesiones adscrita a um sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.^{133 134}

A exigência de previsão de uma “norma jurídica positiva” para o reconhecimento de um direito como fundamental é entendimento que não deve prevalecer, tendo em vista a normatividade dos princípios consagrada pela doutrina pós-positivista, prevalecendo o posicionamento de autores como Canotilho, que defendem a ocorrência de uma evolução que culminou no deslocamento da doutrina dos “direitos fundamentais dentro da reserva de lei” para a doutrina da “reserva de lei dentro dos direitos fundamentais”.¹³⁵

Nesse sentido, de forma esclarecedora, afirma Alexy:

O fato de que, por meio das disposições de direitos fundamentais, sejam estatuídas duas espécies de normas – as regras e os princípios – é o fundamento do caráter duplo das disposições de direitos fundamentais. Mas isso não significa ainda que também as normas de direitos fundamentais compartilhem desse mesmo caráter duplo. De início elas são ou regras (normalmente incompletas) ou princípios. Mas as normas de direitos fundamentais adquirem um caráter duplo se forem construídas de forma a que ambos os níveis sejam nelas reunidos.¹³⁶

Destarte, o ideal é que o constituinte e o legislador insiram os direitos fundamentais nos textos constitucional e legal, todavia, ainda que não estejam expressamente previstos na lei ou na Constituição, são passíveis de reconhecimento perante o Judiciário.

Quanto às espécies de direitos fundamentais, seguindo o que já foi brevemente apontado, tem-se que podem ser subdivididos em direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação.

Os direitos de defesa são aqueles relacionados à primeira dimensão dos direitos fundamentais, ou seja, dentro da evolução histórica dos direitos fundamentais, desenvolveram-se e ganharam robustez no séc. XVIII, sob influência do pensamento liberal burguês, de cunho individualista.

133 FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 19.

134 “Proponho uma definição teórica, puramente formal ou estrutural, dos direitos fundamentais: os direitos fundamentais são todos aqueles direitos subjetivos que universalmente correspondem a todos os seres humanos em termos do estatuto de pessoas, cidadãos ou pessoas com capacidade de agir; entendendo por direito subjetivo qualquer expectativa positiva (de prestações) ou negativa (de não sofrer danos) atribuídos a um sujeito por uma norma legal, e por status a condição de um sujeito, também previsto por uma norma legal positiva, como um pressuposto de sua adequação para ser o titular de situações jurídicas e / ou autor dos atos que são seu exercício” (tradução livre do autor).

135 CANOTILHO, José Jorge Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 1142.

136 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiro, 2008, p. 141.

Nesse diapasão, buscava-se na relação entre Estado e indivíduo que este fosse protegido da intervenção estatal, razão pela qual também são conhecidos como direitos de natureza “negativa”, destinados a assegurar a abstenção da atuação estatal em situações em que esta poderia violar as liberdades individuais.

Já direitos sociais prestacionais são aqueles direitos inerentes a todos os indivíduos para uma vida digna cuja prestação é obrigação do Estado. Estão relacionados, numa análise da evolução histórica dos direitos fundamentais, aos denominados direitos de segunda dimensão.

Diante dos graves problemas sociais e econômicos enfrentados a partir do séc. IX e início do séc. XX, ganharam força nos países industrializados, em especial na Europa, movimentos de defesa da igualdade de direitos aos cidadãos e realização de uma justiça social, imputando ao Estado a obrigação de assegurar aos indivíduos os direitos sociais indispensáveis para uma vida digna.

Sobre os direitos sociais, Nunes Júnior apresenta a seguinte conceituação:

Fincados nestes pressupostos, podemos conceituar direitos sociais como o subsistema dos direitos fundamentais que, reconhecendo a existência de um segmento social economicamente vulnerável, busca, quer por meio da atribuição de direitos prestacionais, quer pela normatização e regulamentação das relações econômicas, ou ainda pela criação de instrumentos assecuratórios de tais direitos, atribuir a todos os benefícios da vida em sociedade.¹³⁷

Na mesma perspectiva, dando ênfase aos serviços públicos que efetivam os direitos sociais prestacionais, Krell:

São os Direitos Fundamentais do homem-social dentro de um modelo de Estado que tende cada vez mais a ser social, dando prevalência aos direitos coletivos antes que aos individuais. O Estado, mediante leis parlamentares, atos administrativos e a criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas ‘políticas públicas’ (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho e habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.¹³⁸

Na análise dos direitos sociais prestacionais, verifica-se que ao Estado impõe-se a obrigação de prestação de serviços públicos para satisfação das necessidades da coletividade, com o escopo de assegurar uma vida digna aos indivíduos que integram a sociedade. Consoante Sarlet:

137 NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988** – estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009, p. 70.

138 KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 2002, p. 20.

Já se assentou, neste contexto, que enquanto os direitos de defesa se identificam por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoal, os direitos sociais prestacionais (portanto, o que está em causa aqui é precisamente a dimensão positiva, que não exclui uma faceta de cunho negativo) têm por objeto precípua conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática. Enquanto a função precípua dos direitos de defesa é a de limitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõe seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais.¹³⁹

Destarte, os direitos sociais prestacionais constituem-se como espécies de direitos fundamentais que devem ser exigidos do Estado, num alinhamento claro com o que se denominou de direitos fundamentais de segunda dimensão.

Por fim, os direitos de participação, considerados direitos fundamentais de terceira dimensão, estão ligados à ideia de fraternidade e solidariedade, desvinculando-se da visão individualista e passando a buscar uma proteção de grupos humanos, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa.¹⁴⁰

Trata-se de direitos em que muitas vezes a titularidade é indefinida ou indeterminável, como no caso, por exemplo, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CR, art. 225, caput).

3.2 Os Direitos Sociais e a Constituição Federal

A Constituição de 1988, ao tratar dos direitos sociais, estabeleceu em seu artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Apesar do disposto no artigo 6º da Constituição de 1988, os direitos sociais estão previstos em muitos outros dispositivos constitucionais, não havendo uma concentração destes direitos no citado dispositivo.

139 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 282.

140 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 33.

Nesse sentido, verifica-se na Constituição Federal a existência de dispositivos legais dedicados à segurança pública (art. 144), à seguridade social (art. 194), à saúde (art. 196), à assistência social (art. 203), à educação (art. 205) etc.

A grande quantidade de direitos sociais previstos no texto constitucional não afastou a fundamentalidade desses direitos, conforme aponta Marmelstein:

[...] os direitos sociais são, à luz do direito positivo-constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais, tanto em sentido formal (pois estão na Constituição e têm status de norma constitucional) quanto em sentido material (pois são valores intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana).¹⁴¹

O reconhecimento da fundamentalidade das normas de direitos sociais traz consequências importantes, tais como a prevalência da aplicabilidade imediata, da vedação ao retrocesso social e da observância ao mínimo existencial.

Quanto a aplicabilidade imediata, o próprio texto constitucional é expresso ao dispor em seu artigo 5º, §1º, que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, o que significa que as normas de direitos constitucionais não dependem de regulamentação infraconstitucional para serem aplicadas a casos concretos.

Destarte, o constituinte reconheceu a máxima efetividade das normas de direitos fundamentais, possibilitando a aplicação direta e imediata de direitos fundamentais sociais. Acrescenta Meireles que “as normas de direitos sociais fundamentais – programáticas ou não – têm, sim, aplicação direta e imediata na forma preconizada pelo § 1º do art. 5º da Constituição Federal, gerando diversas posições jurídicas para os administrados”.¹⁴²

No que se refere a aplicação da proibição do retrocesso social como consequência da fundamentalidade dos direitos sociais, é certo que estes direitos conquistados após lutas históricas e reconhecimento do constituinte, não podem ser suprimidas, sob pena de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Sobre o princípio da proibição do retrocesso social, ensina Canotilho:

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial.¹⁴³

141 MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 174.

142 MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 236.

143 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 9. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 339-340.

Outrossim, a preservação do mínimo existencial é um dos objetivos do reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais, tendo em vista que diante de situações em que o Estado pretenda alegar a reserva do possível para limitar a efetivação de direitos sociais, poderá ser invocado o mínimo existencial para assegurar a implementação ou continuação de determinado direito fundamental social.

Essa vinculação entre direitos sociais e mínimo existencial é apontada por Scaff:

Como acima exposto, nos países periféricos onde a situação sócio econômica acarreta amplas desigualdades sociais, com déficits de condição econômica para grande parte da população, há de haver uma estreita vinculação entre a teoria do mínimo existencial (*status positivus libertatis*) e os direitos fundamentais sociais. Este fator não invalida a tese de Ricardo Lobo Torres conforme exposta na parte inicial deste trabalho, mas apenas coloca diferenciais de sua aplicabilidade e enfoque para países que se encontram na periferia do capitalismo, como o Brasil.¹⁴⁴

Mas nunca é demais reiterar que os direitos sociais não se limitam àqueles com previsão expressa no texto constitucional, tendo em vista a existência dos direitos sociais implícitos, que decorreram a interpretação constitucional, com o escopo de efetivar os direitos fundamentais sociais.

Ademais, os direitos sociais não são apenas de natureza prestacional, apesar de o serem em sua maioria, sendo que também possuem um aspecto negativo, no sentido de que o Estado não pode adotar posturas que resultem em restrição dos direitos sociais.

Quanto à perspectiva prestacional dos direitos sociais previstos na Constituição, salienta Sarlet:

A nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um “direito de participar do bem-estar social”. Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado.¹⁴⁵

Assim, a Constituição Federal apresenta um vasto rol de direitos fundamentais sociais, com destaque para as normas de caráter prestacional, sendo que compete ao Estado brasileiro promover a efetivação destes direitos.

144 SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Verba Juris*, ano 4, n. 4, jan/dez. 2005, p. 79-104.

145 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 33.

3.3 A Efetivação dos Direitos Sociais

Um dos maiores desafios do Estado brasileiro é a efetivação do vasto rol de direitos sociais tutelados pelo ordenamento jurídico brasileiro, notadamente aqueles previstos na Constituição de 1988.

Isso porque os recursos públicos são escassos, ou seja, não são suficientes para executar todas as políticas públicas necessárias para a implementação dos direitos sociais previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Nesse ponto é que surge a denominada “teoria das escolhas trágicas”, segundo a qual caberá ao administrador público optar pela adoção de uma política pública em detrimento de outras, tendo em vista que o dinheiro público não é suficiente para atender a todas as demandas sociais existentes.

Sobre a “teoria das escolhas trágicas”, ao julgar caso relacionado à prestação do serviço público de saúde, na qual o Estado alegou a “teoria da reserva do possível”, o Supremo Tribunal Federal assim classificou aquela teoria:

Essa relação dilemática, que se instaura na presente causa, conduz os Juízes deste Supremo Tribunal a proferir decisão que se projeta no contexto das denominadas “escolhas trágicas” (GUIDO CALABRESI e PHILIP BOBBITT, “Tragic Choices”, 1978, W. W. Norton & Company), que nada mais exprimem senão o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações de saúde em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro.¹⁴⁶

No mesmo sentido, dando ênfase aos conflitos das diversas camadas sociais na defesa de seus interesses, é o entendimento de Liberati:

A implementação ou execução de políticas públicas derivam de escolhas, pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas, por sua vez, dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimentos de outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas, no sentido de que algum dos direitos não será atendido.¹⁴⁷

146 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo .Agr/CE 175. Informativo 582, de 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm#transcricao1>. Acesso: 17 jul. 2019.

147 LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas. 2012. p. 87.

Diante desse quadro de escassez de recursos e elevada demanda por direitos sociais, torna-se efervescente no meio acadêmico e nas questões judiciais a discussão sobre a aplicação das teorias da “reserva do possível” e do “mínimo existencial”.

Para a “teoria da reserva do possível”, que pode ser invocada pelo Estado, em razão da limitação de recursos deste, a efetivação de determinado direito social somente pode ser exigida do Estado nos casos em que exista disponibilidade fática, ou seja, existência de recursos, disponibilidade jurídica, relacionada à existência de autorização orçamentária e, por fim, observância da proporcionalidade da prestação e razoabilidade da exigência.¹⁴⁸

Já a “teoria do mínimo existencial” propõe a existência de um núcleo intangível de direitos sociais, tais como os direitos à saúde, à educação, à assistência social e acesso à justiça, que devem possuir prioridade na elaboração do orçamento.¹⁴⁹

O Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento no sentido de que a “reserva do possível” não pode ser oposta ao “mínimo existencial”, defendendo a existência de um núcleo de direitos sociais que goza de especial proteção.¹⁵⁰

Destarte, assegurada a prestação dos direitos fundamentais sociais, é preciso ressaltar que a efetivação de tais direitos é realizada especialmente por meio da adoção de políticas públicas destinadas ao oferecimento de bens e utilidades imprescindíveis para as necessidades da população, bem como a efetiva prestação de um serviço público adequado.

Políticas públicas nada mais são do que um conjunto de decisões e ações de governo destinadas a atender as necessidades da sociedade, enquanto que os denominados serviços públicos “são atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo”.¹⁵¹

Assim, sendo as políticas públicas e os serviços públicos os principais mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais sociais, verifica-se que o fenômeno da corrupção possui potencial significativo para violar estes direitos.

148 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 304-305.

149 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 245-247.

150 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45**. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 04/05/2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae>. Acesso: 17 jul. 2019.

151 SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013, p. 25.

3.4 A Corrupção Como Violação dos Direitos Fundamentais Sociais

Sendo a corrupção uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade, pode-se extrair deste conceito elementos que demonstram que a corrupção viola os direitos fundamentais do cidadão.

A corrupção tem como uma de suas características a colocação de interesses particulares acima dos interesses coletivos, de modo que o agente público corrupto atua em seu benefício próprio ou de terceiros, em detrimento do interesse público.

Conforme exposto, a efetivação dos direitos fundamentais sociais se dá por meio da implementação de políticas públicas destinadas a disponibilizar bens e utilidades indispensáveis aos integrantes da sociedade, bem como por meio de uma adequada prestação de serviços públicos que assegure a fruição dos bens e utilidades disponibilizados pelo Estado aos cidadãos.

Uma das principais consequências da corrupção é o desvio de verbas públicas que poderiam ser utilizadas em políticas públicas necessárias para atender as necessidades da população.

Em que pese a dificuldade de mensuração, a Transparência Internacional, a Organização das Nações Unidas e o Fórum Econômico Mundial, além de outros órgãos, realizam estimativas do custo da corrupção para o mundo.

Valendo-se destas estimativas, Dallagnol apresenta assustadora conclusão sobre o custo da corrupção no Brasil:

Segundo estimativas adotadas pela ONU e pelo Fórum Econômico Mundial, a corrupção custa ao mundo 5% do PIB (Produto Interno Bruto). Aplicando esse percentual ao PIB brasileiro de 2016, de 6,266 trilhões de reais, os desvios teriam causado um prejuízo de 313 bilhões de reais. Mesmo dados mais conservadores, como os do relatório da Fiesp sobre a corrupção publicado em 2010, apontam que o dinheiro desviado equivaleria a 2,3% de toda a riqueza gerada no país. Levando em conta o PIB de 2016, o custo da corrupção seria de 144 bilhões de reais. De qualquer forma são números tão faraônicos que é difícil compreender sua dimensão.¹⁵²

Pensando nestes números apresentados por Dallagnol, é possível perceber o prejuízo causado às políticas públicas brasileiras destinadas ao atendimento dos interesses fundamentais sociais.

152 DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira pessoa, 2017, p. 41.

Nesse sentido, por exemplo, na linha das estimativas de corrupção da ONU e do Banco Mundial, sendo o orçamento da União para o ano de 2019 de 122,60 bilhões de reais para saúde¹⁵³, 116,93 bilhões de reais para a educação¹⁵⁴ e 11,58 bilhões para a segurança pública¹⁵⁵, pode-se concluir que os desvios provocados pela corrupção no ano de 2016 seriam suficientes para dobrar o orçamento da saúde, educação e segurança pública, sendo que ainda sobraria bastante dinheiro.

Um outro raciocínio realizado a partir dos dados apresentados é no sentido de que estes valores apresentados no orçamento não são totalmente aplicados nas políticas públicas respectivas, tendo em vista que grande parte destes valores são corroídos pela corrupção.

Consoante Lynn, citado por Souza, política pública é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos,¹⁵⁶ sendo que a mesma autora traz também o pensamento de Peters, no sentido de que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegados, e que influenciam a vida dos cidadãos.¹⁵⁷

Destarte, não sendo os valores orçamentários devidamente aplicados, notadamente em razão da corrupção que desvia as verbas públicas que seriam destinadas às políticas públicas de promoção social, violam-se os direitos fundamentais sociais.

A corrupção também prejudica a prestação dos serviços públicos. No conceito restrito de Justen Filho:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob o regime de direito público.¹⁵⁸

Ademais, o serviço público deve ser prestado de forma adequada, conforme estabelecido no inciso IV, do parágrafo único, do artigo 175, da Constituição Federal. Nesse sentido, o princípio do serviço adequado deixou de ser considerado em paralelo com os demais princípios, tais como o da continuidade, da igualdade, da eficiência, da segurança, da

153 BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

154 BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

155 BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

156 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2016, p. 20/45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso: 19 jul. 2019.

157 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2016, p. 20/45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso: 19 jul. 2019.

158 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 692.

atualidade etc., para ser considerado pela doutrina o principal dos princípios e, em consequência, congrega todos os demais, de modo que quando se fala em princípio do serviço público adequado, está-se a abranger todos os demais princípios anteriormente descritos.

Destarte, não é difícil visualizar o prejuízo provocado pela corrupção quanto à prestação dos serviços públicos. Basta imaginar, por exemplo, uma empreiteira contratada para construção de casas populares, que vence a licitação criminosamente, mediante o ajuste de pagamento de propina para agentes públicos.

Essa empreiteira não arcará com os valores da propina. Simplesmente repassará os custos da propina para a sociedade, seja acordando uma contratação pelo Estado com valores acima dos de mercado, seja reduzindo despesas com materiais necessários às obras (em relação à qualidade ou a quantidade).

No fim das contas, o princípio do serviço público adequado será violado e, conseqüentemente, os direitos fundamentais sociais dos integrantes da sociedade, tudo como consequência da corrupção praticada.

E com a violação dos direitos fundamentais sociais decorrente da corrupção, não sendo adotadas as políticas públicas indispensáveis para a promoção social, especialmente dos mais vulneráveis, bem como não sendo os serviços públicos prestados de forma adequada, o resultado será a manutenção ou aumento da exclusão social.

3.5 A Exclusão Social

A exclusão social é um fenômeno que pode ser avaliado sob diversas perspectivas. Consoante Rodrigues, Samagaio, Ferreira, Mendes e Januário, “A exclusão configura-se como um fenômeno multidimensional, como um fenômeno social ou um conjunto de fenômenos sociais interligados que contribuem para a produção do excluído”¹⁵⁹.

Nesse sentido, a exclusão social se constitui como o resultado de uma soma de fatores sociais, tais como a pobreza, o desemprego, a falta de acesso à educação e à saúde etc., os quais levam indivíduos ou grupos de indivíduos a uma condição de vulnerabilidade social que lhes segrega socialmente e restringe/suprime sua participação na vida política e social.

159 RODRIGUES, Eduardo Vítor; SAMAGAIO, Florbela; FERREIRA, Hélder; MENDES, Maria Manuela; JANUÁRIO, Susana. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. In: **Projeto Competitividade e Exclusão Social: as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto**. Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1999, p. 64. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>. Acesso: 18 jul. 2019.

Hunter faz uma análise da exclusão social a partir da ideia de privações, dizendo que a “Exclusão social pode ser definida como múltiplas privações resultantes da falta de oportunidades pessoais, sociais, políticas ou financeiras. A noção de exclusão social visa a participação social inadequada, a falta de integração social e a falta de energia”¹⁶⁰.

No mesmo diapasão, destacando a falta de participação, propõe Barry que a “Exclusão social é uma violação das exigências da justiça social manifestada através de conflitos de oportunidade e associados com a incapacidade de participar efetivamente na política. É um fenômeno distinto da pobreza e da desigualdade econômica”¹⁶¹.

Há autores que apresentam determinadas condições pessoais dos indivíduos como fatores que resultam na exclusão social, tais como deficiência corporal ou mental.¹⁶² Apesar de ser um entendimento correto, não é este o enfoque que será dado neste trabalho, tendo em vista o escopo de correlacionar exclusão social com a violação dos direitos fundamentais sociais decorrente da corrupção.

Destarte, na linha do que se propõe neste estudo, demonstrando a relação entre a violação dos direitos fundamentais sociais (falta das políticas públicas e dos serviços públicos) com a exclusão, mas sem deixar de fazer referência a outros fatores que provocam a exclusão social, é o apontamento de Maricato:

A exclusão social compõe um universo do qual a segregação ambiental é apenas uma das expressões. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário; saneamento ineficiente; drenagem inexistente; dificuldade de abastecimento; difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches; maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente no setor formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável. Não há como definir um limite preciso entre o ‘incluído’ e o ‘excluído’. Não se trata de um conceito mensurável, mas de uma situação complexa que envolve a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem, e principalmente, a falta de voz.¹⁶³

A falta de concretização de políticas públicas destinadas a promoção dos direitos fundamentais sociais, tais como saúde, educação, assistência social, segurança, saneamento

160 HUNTER, B. H. Social exclusion, social capital, and indigenous australians: measuring the social costs of unemployment, Centre for Aboriginal Economic Policy Research. **Discussion Paper**, n. 204, 2000, p. 2-3.

161 BARRY, Brian. Social exclusion, social isolation and the distribution of income. *In: Centre for Analysis of Social Exclusion — Case*, Londres, 1998, p. 1.

162 FICHTNER, Bernd. Exclusão social e inclusão social: à procura de uma alternativa emancipatória nas ciências humanas. **Educativa**, Goiânia, v. 20, n. 2, mai./ago. 2017, p. 448.

163 MARICATO, Erminia. Exclusão social e reforma urbana. **Proposta**, Rio de Janeiro, n.62, set./1994, p. 51.

básico etc., bem como a ausência ou insuficiência de serviços públicos destinados à promoção social, fomentam a exclusão social.

Basta pensar, por exemplo, na falta de políticas públicas e serviços públicos de educação. O excluído que não tem acesso à educação de qualidade não terá condições de progredir socialmente, terá dificuldades em encontrar melhores empregos, não conseguirá buscar seus direitos e dificilmente terá condições de enfrentar sua condição de excluído.

No mesmo sentido, no caso de falta de alimentação para uma pessoa ou grupo de pessoas em condição de vulnerabilidade social, não se pode esperar de pessoas que estão lutando diariamente por sua subsistência, a adoção de uma postura positiva no sentido de melhorar suas condições de vida.

Percebe-se, portanto, que a falta de políticas públicas eficazes e a ausência ou insuficiência da prestação de serviços públicos essenciais são fomentadoras da exclusão social.

Essa análise da exclusão social como violação dos direitos fundamentais sociais nada mais é do que uma afirmação da corrupção como violadora da cidadania, tendo em vista que esta se constitui como um conjunto de direitos do cidadão.

Marshall entende a cidadania subdivida em três elementos: civil, político e social:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e os direitos à justiça. [...] Por elemento político, se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança até o direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.¹⁶⁴

Tanto que Souza entende a exclusão social como “sequestro da cidadania”, dizendo ainda que:

a exclusão social se refere a qualquer processo que dificulte ou impeça o acesso à riqueza, material e espiritual, produzida pelas sociedades no fluxo da história. Ou seja, qualquer procedimento que se constitua em obstáculo ao pleno exercício da cidadania, mesmo que ela possa significar cidadania burguesa.¹⁶⁵

164 MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 64.

165 SOUZA, Lídio de. Processos de categorização e identidade: solidariedade, exclusão e violência. *In: Violência e exclusão: convivendo com paradoxos*, 1994, p. 57-74.

Tratar da exclusão social exige uma abordagem acerca do processo inverso que visa reduzir aquele ou mitigar seus efeitos deletérios para a sociedade, qual seja, a inclusão social, por meio da qual se busca incluir pessoas ou grupos de pessoas ao tecido social.

Foi apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias o seguinte conceito de inclusão social:

Processo que garante que as pessoas em risco de pobreza e exclusão social acendam às oportunidades e aos recursos necessários para participarem plenamente nas esferas econômica, social e cultural e beneficiem de um nível de vida e bem-estar considerado normal na sociedade em que vivem.¹⁶⁶

De forma mais sucinta, Kowarick conceitua inclusão social como “Processo que visa promover a inclusão dos segmentos em vulnerabilidade social, destacando a cidade, a escola, o emprego e a proteção social”.¹⁶⁷

A inclusão social está diretamente ligada à ideia de promoção de ações sociais positivas que busquem a promoção social. É por meio de políticas públicas e serviços públicos que se efetiva a inclusão social.

Porém é de se considerar que a inclusão social poderia também ser promovida pelos próprios excluídos, todavia, a condição a qual estão submetidos acaba por impossibilitar que adotem uma postura ativa que lhes afaste da condição de excluídos.

Sobre as dificuldades dos excluídos em se identificar nessa situação e adotarem uma postura positiva que lhes permita se incluir na sociedade, é o entendimento de Bauman, citado por Tosawa e Costa:

As causas da exclusão podem ser diferentes, mas para aqueles situados na ponta receptora, os resultados parecem ser quase os mesmos. Confrontados pela intimidante tarefa de ganhar os meios para a sobrevivência biológica, enquanto se vêem privados da autoconfiança e da auto-estima necessárias para a sustentação da sobrevivência social, eles não têm motivo para contemplar e saborear as distinções sutis entre o sofrimento planejado e a miséria por descuido. Podem muito bem ser desculpados por se sentirem rejeitados, por serem irritáveis e raivosos, por respirarem a vingança e alimentarem a desforra – embora tendo aprendido sobre a futilidade da resistência e aceito o veredicto de sua própria inferioridade, seja difícil encontrarem um modo de transformar tais sentimentos numa ação efetiva. Seja por uma sentença explícita ou por um veredicto implícito, mas nunca oficialmente publicado, tornaram-se supérfluos, imprestáveis, desnecessários e indesejados, e suas reações, inadequadas ou ausentes, transmitem a censura de uma profecia auto-realizadora.¹⁶⁸

166 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de ação nacionais para a inclusão social (2003-05)**. COM (2003). Bruxelas, 12/12/2003, p. 9.

167 KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil — Estados Unidos, França e Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, p. 75.

Ademais, um equívoco comum que aqui não pode ocorrer consiste em considerar exclusão social como sinônimo de pobreza. Em verdade, a pobreza se constitui como uma das diversas dimensões da exclusão, sendo esta, portanto, mais ampla do que aquela.

Sobre a diferenciação, afirma Pereirinha:

O conceito de pobreza, analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenômeno (a forma como os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade). Já o conceito de exclusão social acentua os aspectos relacionais do fenômeno, quando encaramos este conceito enquanto situação de inadequada integração social.¹⁶⁹

No mesmo sentido, é o entendimento de Pozzo e Furni:

Nesse sentido, pobreza – absoluta ou relativa – pode significar um estado de privação enquanto exclusão, além de significar privação, também envolve discriminação e estigmatização determinadas por questões inerentes ao sexo, raça, opção sexual, idade etc. Em outros termos, o pobre pode ser discriminado por ser pobre, mas o excluído, pela miríade de processos discriminatórios, passa a ser entendido com aquele que foi abandonado e que passa por processos de fragilização dos vínculos sociais.¹⁷⁰

Também merece citação a diferenciação apresentada por Guerra, fazendo referência ao entendimento de Geddes:

A exclusão social difere do termo hegemônico de pobreza em três sustentáculos distintos. O primeiro move-se de uma análise estática para uma análise dinâmica, apreendendo os processos pelos quais os indivíduos e grupos se tornam excluídos. O segundo compreende a privação como conceito multidimensional, envolvendo habitação, educação, rendimentos, emprego, saúde, fragmentação identitária, etc. O terceiro interpreta a privação e a pobreza como estando imbricadas com as relações sociais, rejeitando uma perspectiva atomística. Em muitas perspectivas, a exclusão social não se refere primordialmente à privação material, mas ao acesso e ao uso de um conjunto de serviços e participação societal. A maior parte das aproximações à exclusão social dão particular ênfase às inter-relações à exclusão social, econômica e política.¹⁷¹

168 TOSAWA, Suelyn; COSTA, Ilton Garcia da. O papel das políticas pública de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. *In: Diálogos (im)pertinentes – dignidade humana*. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr (Organizadora). Curitiba: Instituto Memória, p. 2014, p. 127-147.

169 PEREIRINHA, José. Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida. *In: Análise Social*, n. 102. Lisboa, ICS, 1992, p. 170.

170 Pozzo, Clayton Ferreira Dal; Furini, Luciano Antônio. O conceito de exclusão social e sua discussão. *Revista Geografia em Atos*. Presidente Prudente, n. 10, v. 1, janeiro a junho 2010, p. 86 a 92.

171 GUERRA, Paula. Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática. *In: Revista Angolana de Sociologia*, 10, 2012, p. 91-110. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ras/257#tocfrom1n1>. Acesso: 18 jul. 2019.

Além das considerações acerca das distinções entre exclusão, inclusão e pobreza, faz-se necessária a distinção entre exclusão e desigualdade, tendo em vista que apesar de estarem diretamente ligadas, não são sinónimos.

Sobre a desigualdade social, afirma Silva:

Desigualdade social pressupõe a apropriação ou usurpação privada de bens, recursos e recompensas, implicando concorrência e luta. Donde uma primeira questão reside em saber que objectos são susceptíveis de apropriação por parte de uns actores em detrimento de outros e quais os conceitos mais adequados para a análise das situações de desigualdade quanto à posse e à distribuição de bens, recursos e recompensas.¹⁷²

Apesar de a desigualdade social não se confundir com a exclusão social, pode-se afirmar que aquela se constitui como fomentadora desta, ou seja, situações de desigualdade social podem culminar em exclusão social.

Sobre a relação entre desigualdade social e exclusão social, é o entendimento de Silva:

Embora a exclusão recrie e até reforce certas formas de desigualdade, ela própria é, antes de mais, um produto, um corolário do próprio sistema de desigualdades sociais. É este que não só provoca integração subordinada mas também situações de exclusão por afastamento, expulsão ou eliminação do grupo minoritário, do diferente, apresentando-se amiúde as situações de desigualdade com maior grau de sofisticada subtilidade e as de exclusão com eventual maior grau de crueldade (v.g. o massacre de índios, o nazismo, o apartheid). Trata-se contudo de processos que, embora diferenciados, se imbricam e exigem uma perspectiva sintética na relação entre estrutura e acção. [...] A distinção poder-se-á obviamente fazer; porém, convém, antes de mais, sublinhar que, em vez de estarmos perante dois tipos-ideais de nível analítico equivalente, como pretende Santos (1995), trata-se mais de dois níveis diferenciados de abstracção que, embora se possam reforçar mutuamente, pressupõem, no meu entender e seguindo aqui Bader e Benschop (1988), que a desigualdade detenha prioridade analítica sobre a exclusão social. Embora a exclusão recrie e até reforce certas formas de desigualdade, ela própria é, antes de mais, um produto, um corolário do próprio sistema de desigualdades sociais. [...] Trata-se contudo de processos que, embora diferenciados, se imbricam e exigem uma perspectiva sintética na relação entre estrutura e acção. Nem se diga que, enquanto a desigualdade seria mais um fenómeno socioeconómico, a exclusão seria mais sociocultural. Porque o estar dentro como integrado ou fora como excluído depende fundamentalmente do ângulo ou da perspectiva teórica em que cada um se coloca. Ou seja, o problema da exclusão obterá obviamente, pelo menos, três respostas diferentes conforme o analista social se colocar numa perspectiva durkheimiana (exclusão como perda do laço socio-moral), weberiano-interaccionista (exclusão como fechamento social ou usurpação de recursos por parte de determinado grupo estatutário face aos demais) ou marxista (exclusão como desapropriação dos meios de produção e demais recursos políticos e simbólicos,

172 SILVA, Manuel Carlos. Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *In: Configurações, Revista de Sociologia*, 2009, p. 11-40. Disponível em: <https://journals.openedition.org/configuracoes/132>. Acesso: 19 jul. 2019.

incluindo a não participação nos processos de decisão política), visão esta que certos autores como, por exemplo, Xiberras (1993) incompreensivelmente ignora.¹⁷³

Verifica-se que tanto a pobreza quanto as desigualdades sociais podem produzir o fenômeno da exclusão social, tratando-se de verdadeiras fomentadoras desta. Todavia pobreza e desigualdade social são analisadas numa perspectiva socioeconômica, enquanto a exclusão deve ser compreendida num viés sociocultural.

Além das causas da exclusão social, é preciso abordar as consequências desta. Isso porque não basta apresentar as causas do fenômeno sem fazer uma análise crítica de suas consequências.

A exclusão social restringe o acesso de pessoas e grupos a bens materiais e imateriais indispensáveis à dignidade humana, bem como caracteriza-se pela ausência de reivindicações organizadas e de movimentos de reforço da coesão identitária das populações marginalizadas.

Destarte, a exclusão social resulta em vulnerabilidade social, consistente na marginalização de determinados grupos e impossibilidade de acesso aos benefícios assegurados aos grupos não excluídos, bem como impede a melhoria das condições sociais de indivíduos e grupos por meio da mobilidade social, ou seja, produz uma imobilidade social dos vulneráveis.

Sobre a exclusão como impedimento à participação na sociedade e o acesso limitados aos recursos disponibilizados pelo Estado, Wolcock e Garcitua afirmam:

Este estudo adota uma perspectiva de exclusão social, segundo a qual a interação de mecanismos e estruturas específicos restringe o acesso de pessoas e grupos a diversos recursos (ou limita a acumulação desses), impedindo que os assim excluídos participem da sociedade e se afastem da pobreza. (...) A exclusão social refere-se a processos que aumentam a exposição de certos grupos sociais a riscos e situações de vulnerabilidade. Os mecanismos de exclusão social criam barreiras ao acesso de grupos vulneráveis a ativos e recursos produtivos e à participação no mercado e em instituições sociais, culturais e políticas. A exclusão funciona por meio de processos institucionais e operacionais embutidos no funcionamento das instituições, limitando o acesso igual a mercados, serviços e meios de participação e representação política. Ao mesmo tempo, processos de exclusão podem estar baseados em preconceitos e operar por meio deles, sendo extremamente difíceis de eliminar (dado que são mais subjetivos). Isso pode resultar na recusa da sociedade de garantir direitos aos mais pobres, ou na garantia de direitos e mais baixa qualidade, especialmente em questões econômicas, sociais e culturais. A exclusão sociocultural refere-se ao acesso diferenciado de grupos aos benefícios sociais e materiais da sociedade, quando as causas dessa diferenciação residem na existência de conflitos de origem não estrutural ou na alocação desigual de bens simbólicos.¹⁷⁴

173 SILVA, Manuel Carlos. Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *In: Configurações, Revista de Sociologia*, 2009, p. 11-40. Disponível em: <https://journals.openedition.org/configuracoes/132>. Acesso: 19 jul. 2019.

174 GARCITUA-MARIÓ, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (orgs.). **Exclusão social e mobilidade no Brasil**. Brasília: Ipea, Banco Mundial, 2005, p. 18.

Destarte, o conceito de exclusão social combina vulnerabilidades e impedimentos à realização da cidadania. Isso porque, os excluídos não usufruem daqueles três elementos da cidadania apresentados (civil, político e social).

Assim, conceituada a exclusão social, bem como realizada sua correlação com os direitos fundamentais sociais, abordando-se a questão da inclusão social, além da análise das relações e diferenciações com os fenômenos da pobreza e desigualdade social, sem prejuízo da abordagem das suas consequências, é o momento de se analisar a questão da exclusão social no Brasil.

3.5.1 Exclusão social no Brasil

A temática da exclusão social ganhou relevo nos últimos anos no Brasil. De assunto pouco tratado, passou a ser objeto de vários estudos. Consoante Schwartzman:

Até há 20 ou 30 anos, os temas que preocupavam os cientistas sociais eram referentes ao desenvolvimento econômico, à modernização, à participação política, à democracia e à mobilidade social. Hoje, o tema dominante é o da pobreza e da exclusão social. Não é que os temas da pobreza e da exclusão não estivessem presentes no passado, mas eles eram vistos como uma decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social que seriam resolvidos e superados na medida em que esses problemas, deficiências e desajustes fossem sendo equacionados”.¹⁷⁵

Numa análise da evolução histórica e social do Brasil, é possível identificar que a exclusão social tem se mostrado umbilicalmente ligada à pobreza e à desigualdade, sendo que os grupos historicamente desfavorecidos acabam sendo subjugados por uma estrutura discriminatória, marcada pela supressão de direitos, que nega aos excluídos uma condição de igualdade.

Fazendo uma análise sucinta da última metade do século XX no Brasil, afirma Leal:

Após a Primeira Guerra Mundial, e especialmente a partir da década de 50, parecia que a exclusão social à qual a maior parte da população estava submetida dissolvia-se gradualmente, pela urbanização, crescimento industrial, escolarização e desenvolvimento do Estado de direito. Sob a ditadura militar iniciada na década de 60, interrompia-se a construção de um processo político igualitário mas ao mesmo tempo acelerava-se a inclusão econômica e social. Com o fim da ditadura, vieram muitos direitos, principalmente pela Constituição de 1988. Mas a crise econômica não deixava ir adiante o processo de eliminação dos bolsões de pobreza e os altos

175 SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004, p. 7.

índices inflacionários tornavam mais agudas as desigualdades sociais. Na década de 90, tanto pobreza como desigualdade cresceram e persistiu na prática o desconhecimento dos direitos garantidos pela Constituição; persistiu ainda a indistinção entre público e privado, fazendo com que direitos passem como favores e reivindicações sociais apareçam como se fossem badernas. Dessa maneira, “mantém-se o velho comportamento de desconhecer o ‘pobre’ como cidadão e como sujeito” (Nascimento, 2004, p.62).¹⁷⁶

Nesse diapasão, a exclusão social no Brasil alimenta-se de

estruturas históricas e representações sociais persistentes, de caráter discriminatório: em relação ao índio, em relação ao negro, em relação às mulheres, em relação aos pobres e, mais recentemente, em relação aos nordestinos. Estruturas e representações que se erguem como obstáculos à criação de um espaço público igualitário e ao estabelecimento de uma lógica social de integração. [...] A exclusão social no Brasil, e provavelmente em grande parte dos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento, é efeito e causa de uma sociedade que tem na mobilidade limitada e na discriminação mais ou menos disfarçadas suas características estruturantes.¹⁷⁷

Apesar desta estreita relação entre exclusão social e pobreza no Brasil, reafirma-se o que já foi dito sobre a diferenciação entre ambas, tendo em vista que a exclusão não decorre necessariamente da pobreza, apesar desta poder ensejar aquela. Como bem observado por Sposati:

Por conter elementos éticos e culturais, a exclusão social se refere também à discriminação e à estigmatização. A pobreza define uma situação absoluta ou relativa. Não entendo esses conceitos como sinônimos quando se tem uma visão alargada da exclusão, pois ela estende a noção de capacidade aquisitiva relacionada à pobreza e outras condições atitudinais, comportamentais que não se referem tão só à capacidade de não retenção de bens. Conseqüentemente, pobre é o que não tem. Enquanto o excluído pode ser o que tem sexo feminino, cor negra, opção homossexual, é velho etc. A exclusão alcança valores culturais, discriminações. Isto não significa que o pobre não possa ser discriminado por ser pobre, mas que a exclusão inclui até mesmo o abandono, a perda de vínculos, o esgarçamento das relações de convívio, que não necessariamente passam pela pobreza.¹⁷⁸

O Atlas da Exclusão Social no Brasil apresenta uma interessante classificação da exclusão social no país, subdividindo-a em velha exclusão social e nova exclusão social. Consta no citado na 2ª edição do Volume II:

176 LEAL, Giuliana Franco. **Exclusão social e rupturas dos laços sociais:** análise crítica do debate. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2008, p. 136-137.

177 NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. A exclusão social no Brasil: algumas hipóteses de trabalho e quatro sugestões práticas. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 152, jul.-ago., 2004. p. 57-66.

178 SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In:* VÉRAS, Maura Padini Bicudo (ed.). **Por uma Sociologia da Exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ: 1999, p.126-138.

Entende-se neste Atlas a “velha” exclusão social como a forma de marginalização dos frutos do crescimento econômico e da cidadania, expressa pelos baixos níveis de renda e escolaridade, incidindo mais frequentemente sobre os migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e a população negra. [...] Entende-se por nova exclusão um fenômeno de ampliação de parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade social, e também as diferentes formas de manifestação da exclusão, abarcando as esferas cultural, econômica e política. Esta nova exclusão atinge segmentos sociais antes relativamente preservados do processo de exclusão social, tais como jovens com elevada escolaridade, pessoas com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais.¹⁷⁹

A análise realizada acerca dos fenômenos da exclusão social, pobreza, desigualdade e vulnerabilidade é de fundamental importância para visualização do fenômeno da exclusão social do Brasil, tendo em vista que estão correlacionados, conforme já abordado.

É muito comum que a exclusão social no Brasil seja representada por mapas que indicam as regiões com maior exclusão social. Inclusive, também são elaborados mapas que indicam outros índices importantes, como o de desigualdade social e de pobreza.

Para a elaboração do Índice de Desenvolvimento Social – IES – os estudiosos levam em consideração dados do Censo Demográfico do IBGE, os dados das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (PNAD) e o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

A partir da análise de tais índices, é possível a elaboração do mapa da exclusão social no Brasil, o que constitui em importante ferramenta de análise, tendo em vista a imensidão territorial e as diversidades socioeconômicas e socioculturais do país.

Com relação ao ano 2000, colhe-se do Atlas da Exclusão Social no Brasil Volume 2, os seguintes mapas que sintetizam a situação da exclusão social no Brasil (Figuras 18, 19 e 20).

¹⁷⁹ Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial. André Campos [et. al.], organizadores. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 43-49.

FIGURA 18 – Índice de exclusão social no Brasil em 2000.



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil Volume 2.

FIGURA 19 – Índice de pobreza no Brasil em 2000.



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil Volume 2.

FIGURA 20 – Índice de desigualdade social no Brasil em 2000.



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil Volume 2.

A análise comparativa dos mapas demonstra a incontestável correlação entre a pobreza e a desigualdade social com a exclusão. Os estados do nordeste que apresentam os piores índices de exclusão social também apresentam os piores índices de pobreza e de desigualdade social. Lado outro, os Estados do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal são os entes da federação com menores índices de exclusão social, pobreza e desigualdade social.

Em que pese a pobreza não ser condição *sine qua non* para a exclusão social, os estudos demonstram que esta é mais presente nos estados mais pobres e menor nos mais ricos. Do mesmo modo, os estados com maior desigualdade social também apresentam maiores índices de exclusão social.

Isso não significa, todavia, que são poucos os casos de exclusão social nos estados com menores índices. Permite-se apenas concluir que a pobreza e a desigualdade social potencializam a exclusão social.

3.5.2 Exclusão social e corrupção

A relação de causa e efeito entre corrupção e exclusão social é indireta, tendo em vista que a corrupção, dentre as suas várias facetas, atinge diretamente os direitos fundamentais sociais, ou seja, limita ou inviabiliza as políticas públicas e a prestação dos serviços públicos.

Conforme já dito, as políticas públicas e os serviços públicos servem para dar efetividade aos direitos sociais previstos no ordenamento jurídico, tais como saúde, educação, segurança, assistência social, saneamento básico etc.

Ocorre que para a execução de políticas públicas destinadas a promoção social da população, o Estado necessita de dinheiro, de modo que pelo fato de o orçamento ser limitado, muitas vezes compete ao administrador realizar escolhas trágicas.

O fenômeno da corrupção piora esse quadro, pois o desvio de verbas públicas acaba por inviabilizar a implantação de políticas públicas necessárias para a promoção da inclusão social e, conseqüentemente, redução da exclusão social.

A corrupção, verifica-se, também prejudica a prestação dos serviços públicos, sendo estes também imprescindíveis para a promoção social da população, tendo em vista que os bens e utilidades efetivamente colocados à disposição dos membros da sociedade decorrem dos serviços prestados pelo Estado.

Ocorrendo a corrupção, os serviços certamente serão executados em menor quantidade ou em menor qualidade, pois os custos da corrupção não serão arcados pelos agentes públicos ou pelos particulares envolvidos no esquema corrupto. O preço sempre é pago diretamente pelo Estado e indiretamente pela sociedade.

Ademais, a maior disponibilidade orçamentária do Estado possibilita a adoção de atividades de fomento à indústria, comércio e agropecuária, o que aumenta o número de postos de trabalho, sendo importante para a redução da pobreza e da desigualdade social, razão pela qual a corrupção acaba por fomentar também o aumento da pobreza e da desigualdade social, culminando em exclusão social.

Fazendo uma análise da desigualdade na década de 1990, Leal afirma que “tanto pobreza como desigualdade cresceram e persistiu na prática o desconhecimento dos direitos garantidos pela Constituição;”, acrescentando que “persistiu ainda a indistinção entre público

e privado, fazendo com que direitos passem como favores e reivindicações sociais apareçam como se fossem badernas”.¹⁸⁰

Destarte, a presença do patrimonialismo persiste nos dias atuais, não se tratando de mecanismo de dominação restrito aos períodos colonial, imperial e da república velha, conforme abordado no início deste trabalho, sendo que esta sobreposição do interesse privado sobre o interesse público fomenta a pobreza e a desigualdade social, culminando na exclusão social.

Dezenas de exemplos de situações de violação dos direitos fundamentais sociais decorrentes de corrupção que culminaram em exclusão social poderiam ser apresentados, porém a seguir serão apresentados casos de micro, meso e macrocorrupção em que houve a atuação criminal do Ministério Público do Estado do Paraná.

3.6 A Luta Contra a Corrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: Estudo de Casos

Abordar o fenômeno da corrupção, seu conceito jurídico, espécies e características, bem como a atuação da principal instituição incumbida pela Constituição Federal de combater a corrupção, além da violação dos direitos fundamentais sociais e consequente exclusão social, exige a demonstração da correlação proposta neste estudo por meio da análise de casos concretos.

Ademais, dentro dos limites propostos, torna-se imperioso que a análise da violação dos direitos fundamentais e exclusão social decorrentes da corrupção seja demonstrada a partir de casos concretos de atuação do Ministério Público, notadamente do Ministério Público do Estado do Paraná, cuja atuação no combate à corrupção na esfera da defesa do patrimônio público foi abordada.

Outrossim, devem ser apresentados casos práticos dos três níveis de corrupção propostos neste trabalho, quais sejam, microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção, de modo a permitir que além de demonstrar a afirmação principal de que a corrupção provoca a violação dos direitos fundamentais sociais e exclusão social, seja reafirmada a existência do direito fundamental ao governo honesto como principal bem jurídico tutelado pelas normas que prescrevem e sancionam os atos de corrupção, além de permitir o detalhamento das características dos três níveis de corrupção propostos.

180 LEAL, Giuliana Franco. **Exclusão social e rupturas dos laços sociais: análise crítica do debate**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2008.

É por meio do estudo de casos reais que os dados estatísticos de atuação no combate a corrupção deixam a frieza estatística e tornam o fenômeno da corrupção palpável, sensível e real, demonstrando o que o fenômeno da corrupção efetivamente produz na vida das pessoas e da sociedade.

3.6.1 Macrocorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Quadro Negro”

A denominada “Operação Quadro Negro”, desencadeada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, conforme explicou a própria instituição na petição inicial da ação principal, “compreende um grande caso de corrupção ativa, peculato, e desvios de verbas públicas ocorridos no âmbito da Secretaria de Estado da Educação (SEED), especificamente através da Superintendência de Desenvolvimento Educacional (SUDE), entre os anos de 2012 a 2015.¹⁸¹

Constatou-se o envolvimento do então Governador Carlos Alberto Richa, do Deputado Federal e Chefe da Casa Civil do Estado – Valdir Luiz Rossoni, e do Deputado Estadual Plauto Miró Guimarães Filho, além de servidores públicos e empresários.

O esquema consistia, resumidamente, em fraudes a licitações destinadas a construção e reforma de escolas, para viabilizar a contratação de empresa de construção vinculada ao esquema criminoso, manipulação das medições das obras, de modo a constar nas medições a execução integral de serviços que efetivamente não haviam sido executados e, por fim, a celebração de contratos aditivos, os quais eram superfaturados e cuja execução também era alvo de manipulação das medições.

As irregularidades aconteceram em todo o Estado do Paraná, envolvendo diversas escolas públicas. A título de demonstração, apresentar-se-á dados relacionados ao processo nº 0002792-24.2018.8.16.0179, que apurou a atuação criminosa do grupo que prejudicou e desviou verbas de obras de 8 estabelecimentos de ensino. Veja-se os valores dos contratos e aditivos desse caso específico (Figura 21).

No que se refere aos acréscimos solicitados por meio dos aditivos contratuais, verifica-se que o esquema criminoso fazia com que os acréscimos fossem bem próximos ao limite de 25% previsto na Lei 8.666/1993, conforme quadro da Figura 22.

¹⁸¹ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179**. Petição Inicial da “Operação Quadro Negro”. Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA.

FIGURA 21 – Escolas, contratos de reformas, valores contratados e aditivos.

Estabelecimento	Número Contrato	Valor Contrato	Valor Aditivo	Total
Colégio Estadual Arcângelo Nandi	0230/2014	R\$ 3.296.756,71	R\$ 811.036,13	R\$ 4.107.792,84
Colégio Estadual Willian Madi	0232/2014	R\$ 3.980.991,01	R\$ 974.455,30	R\$ 4.955.446,31
Unidade Nova Jardim Paulista	0234/2014	R\$ 4.227.869,70	R\$ 1.011.200,97	R\$ 5.239.070,67
Unidade Nova Ribeirão Grande	0237/2014	R\$ 2.994.227,78	R\$ 712.116,46	R\$ 3.706.344,24
Colégio Estadual Tancredo Neves	0303/2014	R\$ 3.326.095,56	R\$ 794.718,38	R\$ 4.120.813,94
Colégio Estadual Doracy Cezarino	0348/2014	R\$ 306.682,66	R\$ 68.904,67	R\$ 375.587,33
Colégio Estadual do Campo Distrital de Joá	0357/2014	R\$ 311.692,52	R\$ 74.490,02	R\$ 386.182,54
Colégio Estadual de Educação Profissional Professor Lysimaco Fer	0559/2013	R\$ 3.999.648,44	R\$ 957.118,43	R\$ 4.956.766,87
Totais		R\$ 22.443.964,38	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.848.004,74

Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná. Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179.

FIGURA 22 – Contratos para reformas de escolas e percentual e valor dos acréscimos nos aditivos.

Contrato	Percentual e valor do acréscimo requerido mediante aditivo contratual
Jardim Paulista (234/2014)	23,91% = acréscimo de R\$ 1.011.200,97 no custo original da obra (que era de R\$ 4.227.869,70)
Ribeirão Grande (237/2014)	23,78% = acréscimo de R\$ 712.116,46 no custo original da obra (que era de R\$ 2.994.227,78)
Lysimaco F. Da Costa (559/2013)	23,93% = acréscimo de R\$ 957.118,43 no custo original da obra (que era de R\$ 4.956.766,87)
Tancredo Neves (303/2014)	23,89% = acréscimo de R\$ 794.718,38 no custo original da obra (que era de R\$ 3.326.095,56)
Arcângelo Nandi (230/2014)	24,60% = acréscimo de R\$ 811.036,13 no custo original da obra (que era de R\$ 3.296.756,71)
Willian Madi (232/2014)	24,47% = acréscimo de R\$ 974.455,30 no custo original da obra (que era de R\$ 3.980.991,01)
Colégio Estadual Doracy Cezarino (348/2014)	22,46% = acréscimo de R\$ 68.904,67 no custo original da obra (que era de R\$306.682,66)
Colégio Estadual do Campo Distrital de Joá (357/2014)	23,89% = acréscimo de R\$ 74.490,02 no custo original da obra (que era de R\$ 311.692,53)

Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná. Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179.

São casos de flagrante improbidade administrativa que resultou em enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação dos princípios que regem a Administração Pública (art. 11), conforme preceitua a Lei 8.429/1992.

Atos de improbidade administrativa que numa análise jurídica configuram corrupção, posto que se constituem em uma violação moral superior qualificada pela presença e

exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Verifica-se a ocorrência de uma violação moral superior porque além da previsão legal do comportamento como um ilícito político-civil-administrativo (improbidade), possui reprovabilidade moral.

Ademais, a presença e exploração de uma relação de poder é inconteste, tendo em vista que são agentes públicos, que se valendo de seus cargos e funções, suprimem o interesse público em prol de interesses particulares.

Outrossim, o objetivo desses agentes públicos corruptos era a obtenção de vantagem indevida para eles (agentes públicos) e particulares (empresários), sendo constatado no caso dos autos que a vantagem indevida consistiu em vantagem econômica.

Por fim, tal comportamento resultou em prejuízo à sociedade. Isso porque, apesar de o prejuízo ao erário atingir diretamente o Estado, acaba por atingir diretamente e com maior danosidade a sociedade.

O caso apresentado é um exemplo categórico do prejuízo à sociedade provocado pela corrupção, tendo em vista que escolas públicas deixaram de ser devidamente reformadas, prejudicando a prestação adequada do serviço de público de educação.

Nesse sentido, o Ministério Público apresentou um quadro com o quantitativo de alunos desamparados pela rede de ensino, em razão dos atos de corrupção praticados, levando-se em consideração a capacidade de cada escola e a data em que deveria estar concluída:

FIGURA 23 – Quantidade de alunos desamparados na rede de ensino em razão da corrupção.

Escola	Capacidade de alunos por ano	Data fixada para conclusão	Alunos desamparados
Arcângelo Nandi	411 ⁴⁸²	Janeiro/2015	1.644
Willian Madi	1.260 ⁴⁸³	Fevereiro/2014	6.300
Ribeirão Grande	500	Janeiro/2015	2.000
Tancredo Neves	475	Março/2015	1.900
Lysímaco Ferreira da Costa	272 ⁴⁸⁴	Dezembro/2014	1.088
Jardim Paulista	1.800 ⁴⁸⁵	Fevereiro/2015	7.200
Total			20.132

Outro ponto abordado neste trabalho que também merece uma análise na perspectiva do caso apresentado, é em relação ao nível de corrupção (micro, meso e macrocorrupção) constatado, sendo certo que estamos diante de um caso de macrocorrupção.

De acordo com o Ministério Público do Estado do Paraná, o enriquecimento ilícito de agentes públicos e empresários atingiram cifras milionárias, conforme sintetiza a tabela:

FIGURA 24 – Valor das vantagens indevidas.

Maurício Jandói Fanini Antônio	R\$ 500.000,00
Plauto Miró Guimarães Filho	R\$ 300.000,00
Valdir Luiz Rossoni	R\$ 300.000,00
Eduardo Lopes de Souza e Valor Construtora e Serviços Ambientais – Eireli	R\$ 3.824.683,31 ⁴⁴¹

Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná. Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179.

Ademais, o prejuízo ao erário atingiu elevadas cifras, conforme demonstrado a seguir.

FIGURA 25 – Dano ao erário provocado por cada investigado.

REQUERIDO	DANO MATERIAL	MULTA CIVIL PROJETADA ⁴⁹⁰	DANO MORAL COLETIVO	TOTAL
CARLOS ALBERTO RICHA	R\$ 5.404.040,36	R\$ 16.212.121,08	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.020.201,80
EDMUNDO RODRIGUES DA VEIGA NETO	R\$ 5.404.040,36	R\$ 16.212.121,08	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.020.201,80
EDUARDO LOPES DE SOUZA	R\$ 39.048,72 ⁴⁹¹	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
EVANDRO MACHADO	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
LUIZ EDUARDO DA VEIGA SEBASTIANI	R\$ 5.404.040,36	R\$ 16.212.121,08	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.020.201,80
MARILANE APARECIDA FERMINO DA SILVA	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
MAURÍCIO JANDÓI FANINI ANTONIO	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
PLAUTO MIRÓ GUIMARÃES FILHO	R\$ 5.404.040,36	R\$ 16.212.121,08	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.020.201,80
TATIANE DE SOUZA	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
VALDIR LUIZ ROSSONI	R\$ 5.404.040,36	R\$ 16.212.121,08	R\$ 5.404.040,36	R\$ 27.020.201,80
VALOR CONSTRUTORA E SERVIÇOS AMBIENTAIS - EIRELI	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
VANESSA DOMINGUES DE OLIVEIRA	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80
VIVIANE LOPES DE SOUZA	R\$ 39.048,72	R\$ 16.212.121,08	-	R\$ 16.251.169,80

Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná. Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179.

Conforme defendido neste trabalho, a macrocorrupção se constitui como a corrupção que possui as seguintes características: a) grande valor ou elevada reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) elevado prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) potencial de produzir elevado dano social.

Quanto à primeira característica, resta inconteste o grande valor da vantagem indevida obtida pelos agentes públicos e terceiros beneficiados, conforme tabela já apresentada.

O prejuízo econômico ao Estado também se demonstrou grande, sendo constatado prejuízos milionários aos cofres públicos, conforme já sintetizado na tabela apresentada.

E por fim, a presença de potencial para produzir elevado dano social resta sobejamente demonstrando, tendo em vista que as práticas corruptas prejudicaram milhares de alunos de escolas públicas, violando o direito à educação e a obrigação de prestação de um serviço público adequado.

Ainda na linha do que se abordou até aqui no trabalho, imprescindível a análise do papel do Ministério Público no combate à corrupção na perspectiva do caso em análise, até porque se trata de um processo proposto pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

O Ministério Público, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tem por determinação constitucional o dever de atuar em situações como a apresentada.

A ordem jurídica mostrou-se em risco diante da deturpação da lei praticada pelos corruptos. O regime democrático foi flagrantemente violado, posto a supressão da vontade e dos interesses dos cidadãos relacionados a existência de um governo honesto. E os interesses sociais e individuais indisponíveis, notadamente o direito à educação, foram vilipendiados pelas práticas corruptas.

O papel do Ministério Público como principal instituição de combate à corrupção, sem qualquer intenção de se desmerecer ou desconsiderar os demais órgãos de controle, como tribunais de contas, órgãos de controle interno, polícia etc., fica bem demonstrado neste caso apresentado.

Isso porque se trata de situação que envolve a cúpula da Administração Pública estadual, posto o envolvimento do então Governador do Estado, o Chefe da Casa Civil do Governo e de um influente Deputado Estadual, os quais detinham o maior poder político no estado do Paraná, além de contar com um gigantesco poder econômico à disposição.

Nesse complexo contexto, somente uma instituição como o Ministério Público, dotada de poderes e ferramentas constitucionais que lhe permitissem obter as provas necessárias para a demonstração dos ilícitos, bem como composta por membros protegidos por firmes garantias e prerrogativas, teria condições de desvendar um esquema corrupto tão grandioso.

A grandiosidade do esquema criminoso investigado na “Operação Quadro Negro”, considerando-se não apenas o caso dos autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179 analisado neste subitem, mas sim todos os esquemas já identificados e objetos de ações do Ministério Público, é demonstrada pelo quadro obtido junto ao Ministério Público do Estado do Paraná:

FIGURA 26 – Valor total do pedido de ressarcimento na “Operação Quadro Negro”.

Nº IC	Nº Processo	DANO	MULTA CIVIL PROJETADA	DANO MORAL COLETIVO	VALOR TOTAL	Observação - escolas, construtoras
0046.17.139422-7	30884-07.2018.8.16.0019	R\$ 27.300.122,10	R\$ 58.820.583,20	R\$ 15.639.382,00	R\$ 101.750.085,30	CE Francisco Pires, construtora VALOR
0046.17.039448-3	5648-35.2017.8.16.0004 (Pedido de homologação acordo)	R\$ 90.000,00	não se aplica	não se aplica	R\$ 90.000,00	Acordo de Leniência, CE Pedro Carli e CE Leni Marlene Jacob, construtora M.I.
0046.17.039448-3	5704-65.2017.8.16.0004	R\$ 600.000,00	R\$ 1.800.000,00	R\$ 700.000,00	R\$ 3.100.000,00	ACP, CE Pedro Carli e CE Leni Marlene Jacob, construtora M.I.
0046.15.019762-5	2458-24.2017.8.16.0179	R\$ 11.313.312,08	R\$ 11.313.312,08	R\$ 29.039.702,79	R\$ 51.666.326,95	CE Amâncio Mioro, construtora VALOR
0046.15.019762-5	2490-29.2017.8.16.0179	R\$ 37.072.331,15	R\$ 37.072.331,15	R\$ 84.287.493,38	R\$ 158.432.155,64	INV Jardim Paulista
0046.15.019762-5	3311-73.2017.8.16.0004	R\$ 12.673.949,83	R\$ 12.673.949,83	R\$ 28.458.721,76	R\$ 54.198.521,52	CE Lysimaco Ferreira da Costa
0046.15.019762-5	3314-28.2017.8.16.0004	R\$ 33.166.511,87	R\$ 33.166.511,87	R\$ 74.847.973,52	R\$ 141.180.997,00	CE Tancredo Neves
0046.15.019762-5	3315-13.2017.8.16.0004	R\$ 29.432.206,70	R\$ 29.432.206,70	R\$ 71.481.744,79	R\$ 130.346.158,19	UNV Ribeirão Grande
0046.15.019762-5	3349-85.2017.8.16.0004	R\$ 38.696.172,01	R\$ 38.696.172,01	R\$ 85.565.285,54	R\$ 161.944.785,94	CE Willian Madi
0046.15.019762-5	3350-70.2017.8.16.0004	R\$ 33.141.458,33	R\$ 33.141.458,33	R\$ 76.019.692,13	R\$ 142.093.808,79	CE Arcangelo Nandi
0046.15.019762-5	2792-24.2018.8.16.0179	R\$ 27.332.591,56	R\$ 210.757.574,04	R\$ 27.020.201,80	R\$ 265.110.367,40	Aditivos, construtora VALOR
TOTAL					R\$ 1.209.912.706,73	

Fonte: Ministério Público do Estado do Paraná. Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179.

São R\$250.818.655,63 (duzentos e cinquenta milhões oitocentos e dezoito mil seiscentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e três centavos) de dano ao erário, sendo que

com a soma da multa civil projetada, decorrente da sanção de improbidade administrativa, mas o dano moral coletivo, chega-se a um pedido de ressarcimento ao erário correspondente à R\$1.209.912.706,73 (um bilhão duzentos e nove milhões novecentos e doze mil setecentos e seis reais e setenta e três centavos).

Assim, no que se refere à atuação do Ministério Público do Estado do Paraná na denominada “Operação Quadro Negro”, verifica-se uma efetiva situação de combate à corrupção, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E essa luta do Ministério Público contra a corrupção, de um modo geral, tem como um de seus principais escopos, a proteção dos direitos fundamentais sociais e a consequente redução da exclusão social.

3.6.2 Mesocorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Usurpador”

A denominada “Operação Usurpador”, desencadeada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, conforme consta na denúncia apresentada nos autos nº 0002493-58.2018.8.16.0046, apurou a prática dos crimes de organização criminosa (artigo 2º, parágrafo 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013), peculato (artigo 312, do Código Penal), dispensa ou inexigibilidade de licitação fora dos casos previstos em lei (artigo 89, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993) e concurso para dispensa ou inexigibilidade de licitação fora dos casos previstos em lei (artigo 89, caput e parágrafo único, da Lei 8.666/1993) praticados no Município de Arapoti/PR.

De acordo com a investigação presidida pelo Ministério Público nos autos do Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0009.18.000107-6, apurou-se que no período de setembro de 2014 até abril de 2018, os denunciados Rodrigo Barros Nunes, Iberê Carneiro Nunes, Josiane Barros Nunes, Giovanni José Mendes Carneiro, Eliel Pedroso da Luz e Adhelson Reymir Pedroso da Luz, teriam constituído uma organização criminosa para promover o desvio de safras de milho e soja, além de toras de eucalipto do Colégio Agrícola de Arapoti, obtendo uma vantagem indevida de R\$168.672,95 (cento e sessenta e oito mil seiscentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos).

Em síntese, o grupo criminoso atuava da seguinte forma: o denunciado Rodrigo Barros Nunes, diretor do Colégio Agrícola de Arapoti, valendo-se de repasses do Estado do Paraná e também de recursos próprios, realizava juntamente com Giovanni José Mendes

Carneiro, técnico agrícola e responsável pelo setor financeiro da instituição de ensino, a aquisição de insumos necessários para a realização de lavouras de milho e soja nas terras do Colégio Agrícola, sendo que tais insumos eram adquiridos na empresa Agropantanal – Unidade de Arapoti, onde Eliel Pedroso da Luz atuava como gerente-geral da unidade e Adhelson Reymir Pedroso como vendedor e responsável pelo acompanhamento técnico.

O plantio e o trato das lavouras eram incumbidos aos funcionários e alunos do colégio, enquanto Adhelson Reymir Pedroso era o responsável técnico pelo acompanhamento das plantações, sendo que após a colheita das lavouras, o Diretor do Colégio Agrícola, Rodrigo Barros Nunes, valendo-se de blocos do produtor rural de seus genitores Iberê Carneiro Nunes e Josiane Barros Nunes, realizava a venda das safras de milho e soja para a empresa Agropantanal, negociando com o gerente-geral Eliel Pedroso da Luz.

Os blocos do produtor rural de Iberê Carneiro Nunes e Josiane Barros Nunes também foram utilizados por Rodrigo Barros Nunes para vender toras de eucaliptos cortadas na área do Colégio Agrícola de Arapoti.

Apurou-se que com esse esquema os denunciados obtiveram uma vantagem indevida de R\$168.672,95 (cento e sessenta e oito mil seiscientos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos).

Na esfera cível foi decretada a indisponibilidade de bens dos investigados, conforme decisão encartada nos autos nº 0000779-63.2018.8.16.0046, acautelando-se os valores correspondentes ao enriquecimento ilícito e a multa civil.

São casos de flagrantes crimes de corrupção, tendo em vista que conforme já abordado neste trabalho, o peculato é um crime típico de corrupção, enquanto a organização criminosa não é um crime necessariamente de corrupção, mas comumente sim.

Este caso é relevante pois explora uma situação de corrupção decorrente de ilícito praticado na seara criminal, de modo que apesar da análise estatística de atuação do Ministério Público do Estado do Paraná no período de 2015 a 2017 ter se limitado a ações de combate a corrupção na seara cível, fica reafirmada a importância da análise da corrupção na perspectiva criminal.

No presente caso prático, os crimes de peculato e organização criminosa, numa análise jurídica configuram corrupção, posto que se constituem em uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Verifica-se a ocorrência de uma violação moral superior porque além da previsão legal dos comportamentos como ilícitos criminais, possuem reprovabilidade moral.

Ademais, a presença e exploração de uma relação de poder é incontestável, tendo em vista que a consumação dos delitos somente foi possível graças à atuação de agentes públicos que se valendo de seus cargos e funções, suprimiram o interesse público em prol de interesses particulares.

Outrossim, o objetivo desses agentes públicos corruptos era a obtenção de vantagem indevida para eles (agentes públicos) e particulares (empresários e familiares), sendo constatado no caso dos autos que a vantagem indevida consistiu em vantagem econômica.

Por fim, tal comportamento resultou em prejuízo à sociedade. Isso porque, apesar de o prejuízo ao erário atingir diretamente o Estado, acaba por atingir indiretamente e com maior danosidade a sociedade.

O caso apresentado é um exemplo categórico do prejuízo à sociedade provocado pela corrupção, tendo em vista que uma escola pública que passa por severas dificuldades econômicas, deixou de reverter em seu favor quantias que poderiam ser utilizadas para reformas da escola, melhorias nos alojamentos dos alunos e na alimentação disponibilizada, prejudicando o serviço público de educação e conseqüentemente violando o direito fundamental social à educação.

Quanto ao nível de corrupção (micro, meso e macrocorrupção) constatado, a “Operação Usurpador” desvendou um caso de mesocorrupção, tendo em vista a presença das seguintes características: a) médio valor ou média reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) médio prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) médio potencial de produzir significativo dano social.

O valor da vantagem indevida obtida pelos agentes públicos e terceiros beneficiados é considerável, porém não chega a ser tão grande, bem como a reprovabilidade se mostra mediana, pois se trata de comportamento com conseqüências normais ao tipo.

O prejuízo econômico ao Estado também demonstrou-se intermediário, sendo que o valor de R\$168.672,95 (cento e sessenta e oito mil seiscentos e setenta e dois reais e noventa e cinco centavos) não é tão grande ao ponto de colocar em risco a sobrevivência da instituição de ensino, bem como, lado outro, não é tão baixa a ponto de não produzir efetivo prejuízo para a instituição.

E quanto ao potencial para produzir dano social de nível mediano, no caso do Colégio Agrícola de Arapoti, verifica-se que as práticas corruptas prejudicaram dezenas de alunos da citada escola pública, violando o direito à educação e a obrigação de prestação de um serviço público adequado.

Destarte, as irregularidades praticadas no Colégio Agrícola de Arapoti podem ser classificadas como caso de mesocorrupção, que atingiu dezenas de alunos da instituição de ensino, os quais foram privados de melhores condições de ensino, pois as salas de aula, laboratórios e alojamento estavam em situações precárias e as lavouras da forma como foram plantadas no terreno do colégio não atendiam aos fins pedagógicos.

Violou-se o direito fundamental social à educação, sendo que a falta da prestação do serviço público de forma adequada trouxe prejuízo aos alunos, havendo notícias de alunos que tiveram que abandonar o curso e conseqüentemente perderam a oportunidade de obter uma melhor qualificação profissional e melhorar suas condições de vida, fatores estes imprescindíveis para redução da pobreza e desigualdade e, conseqüentemente, da exclusão social.

3.6.3 Microcorrupção, Violação dos Direitos Sociais e Exclusão Social: a “Operação Tiradentes”

A denominada “Operação Tiradentes”, desencadeada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, apurou a prática de atos de improbidade administrativa praticados por dentistas que integravam os quadros do serviço público do Município de Palmas/PR.

De acordo com a investigação presidida pelo Ministério Público nos autos do Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0097.15.000473-3 e do Inquérito Civil nº MPPR-0097.17.000127-1, apurou-se que no período de julho de 2015 a março de 2016, servidores públicos ocupantes dos cargos de dentistas do Município de Palmas/PR registravam o ponto eletrônico e se ausentavam dos consultórios públicos para realizar atendimentos particulares em seus consultórios privados.

Cinco dentistas foram denunciados criminalmente e processados pela prática de atos de improbidade administrativa. Dentre eles, chama a atenção o caso do dentista Luiz Fernando Diavão.

O Ministério Público do Estado do Paraná apresentou petição inicial da ação civil pública de responsabilização por atos de improbidade administrativa nos autos nº 0001071-45.2017.8.16.0123, na qual afirma que o dentista Luiz Fernando Diavão praticou as seguintes ilegalidades: a) o Requerido, no período de 01.07.2015 a 28.02.2016 não cumpriu integralmente o horário de expediente público, deslocando-se à repartição pública nos horários de início e término do expediente para registrar o ponto eletrônico e simular o cumprimento integral do horário de trabalho, sendo que permanecia no local de trabalho por

pouco tempo e já se deslocava para o seu consultório particular para atender seus clientes; b) no período de 29.02.2016 a 22.03.2016 o declarante sequer permaneceu por alguns minutos no local de trabalho, sendo que se deslocava até a Escola Municipal Senhorinha Miranda Mendes apenas para registrar o ponto de entrada e de saída, deslocando-se para o seu consultório particular para atender seus clientes; c) com o referido proceder o Requerido obteve vantagem econômica de no mínimo R\$25.283,19 (vinte e cinco mil duzentos e oitenta e três reais e dezenove centavos); d) nos dias 14, 15, 16, 17 e 18 de dezembro de 2015 o Requerido não compareceu no local de prestação de serviço público em razão de uma licença com vencimentos, porém realizou o atendimento de pacientes em seu consultório particular.

O robusto acervo probatório produzido pelo Ministério Público constitui-se de: a) registros do ponto eletrônico do dentista Luiz Fernando Diavão; b) fotografias e imagens de vídeo realizados pelo GAECO durante as investigações, nas quais fica registrado que o citado dentista batia o ponto eletrônico de entrada na repartição pública e se deslocava para o consultório particular, retornando à repartição pública no horário do fim do expediente público apenas para registrar o ponto de saída, bem como que diversos pacientes realizam consulta no consultório particular durante o horário de expediente público em que o dentista deveria estar no consultório público, os quais foram qualificados e ouvidos nos procedimentos ministeriais; c) fichas de atendimento, agendas e relatórios clínicos apreendidos no consultório particular do dentista durante o cumprimento de mandados de busca e apreensão autorizados pela Justiça, nas quais estão demonstrados os atendimentos particulares realizados durante dias e horários em que o servidor público deveria estar atendendo no consultório público.

As provas carreadas aos autos, tanto documentais quanto testemunhais, além das fotografias, vídeos e relatórios de investigação, permitiram ao Ministério Público demonstrar os dias em que foram praticados os ilícitos e a quantidade mínima de consultas realizadas, conforme tabela apresentada na inicial:

FIGURA 27 – Relação de dias de atendimento em consultório particular e consultas no horário do expediente público – Operação Tiradentes.

Mês/Ano	Dias em que realizou atendimentos no consultório particular no horário do expediente público	Total de dias	Quantidade mínima de consultas particulares realizadas no horário do expediente público*
Julho/2015	1, 2, 3, 6, 7, 8, 9,13, 14, 1, 16, 17, 20, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31	22	78
Agosto/2015	3, 4, 5, 7, 10, 11, 12, 13, 31	9	24

Setembro/2015	1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30		20	65
Outubro/2015	1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27, 28, 29		20	84
Novembro/2015	3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27		18	80
Dezembro/2015	1, 2, 3, 4, 20		5	49
Janeiro/2016	19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29		8	23
Fevereiro/2016	1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 25		16	67
Março/2016	1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 21 e 22		16	40
Total:	-----		134	510

*A quantidade indicada se refere aos pacientes que foi possível realizar a identificação/qualificação e que foram arroladas como testemunhas, sendo que de acordo com os dados das agendas e fichas de atendimento, a quantidade de atendimentos no consultório particular em pleno horário de expediente público foi bastante superior.

Obs: Verifica-se que o Requerido realizou uma média de 04 (quatro) atendimentos por dia em seu consultório particular, no horário do expediente público.

O enriquecimento ilícito do dentista e o prejuízo ao erário do Município de Palmas/PR foram calculados pelo Ministério Público levando em consideração o período em que o dentista permanecia no consultório público, conforme tabela apresentada na inicial:

FIGURA 28 – Relação das vantagens indevidas – Operação Tiradentes.

Mês/Ano	Remuneração total	Valor da vantagem indevida recebida pelo denunciado*
Julho/2015	R\$5.457,64	50% - R\$2.728,82
Agosto/2015	R\$6.246,56	50% - R\$3.123,28
Setembro/2015	R\$5.645,78	50% - R\$2.822,89
Outubro/2015	R\$5.557,59	50% - R\$2.778,79
Novembro/2015	R\$5.351,02	50% - R\$2.675,51
Dezembro/2015	R\$5.320,00	50% - R\$2.660,00
Janeiro/2016	R\$6.228,94	50% - 3.114,47
Fevereiro/2016	R\$5.364,68	50% - R\$2.682,34
Março/2016	R\$5.372,60	100%** - R\$5.372,60
Total:	-----	R\$25.283,19

*As provas carreadas aos autos indicam que o denunciado não permanecia no local de trabalho nem duas horas por dia.

**Neste mês o declarante não realizou nenhum atendimento e não permaneceu no local de trabalho.

Com tal proceder o servidor público Luiz Fernando Diavão incorreu na prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, *caput* e inciso XI, 10, *caput* e inciso I e 11, *caput* e inc. I, todos da Lei 8.429/1992, os quais configuram atos de corrupção, posto que se constituem em uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Trata-se de uma violação moral superior porque além da previsão legal do comportamento como um ilícito político-civil-administrativo (improbidade), possui reprovabilidade moral.

Outrossim, a presença e exploração de uma relação de poder é inconteste, tendo em vista que é um agente público, que se valendo de seu cargo e função, suprimiu o interesse público em prol de interesses particulares.

O objetivo desse agente público corrupto era a obtenção de vantagem indevida para ele, sendo constatado no caso dos autos que a vantagem indevida consistiu em vantagem econômica.

Ademais, tal comportamento resultou em prejuízo à sociedade. Isso porque, apesar de o prejuízo ao erário atingir diretamente o Estado, acaba por atingir indiretamente e com maior danosidade a sociedade. O caso apresentado é um exemplo categórico do prejuízo à sociedade provocado pela corrupção, tendo em vista que centenas de pacientes carentes, que dependem dos serviços públicos na área odontológica deixaram de ser atendidos, prejudicando a prestação adequada do serviço público de saúde.

O caso específico do dentista Luiz Fernando Diavão pode ser classificado como um exemplo de microcorrupção. Esta se constitui como a corrupção que possui as seguintes características: a) pequeno valor ou baixa reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) reduzido prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público; c) baixo potencial de produzir significativo dano social.

O pequeno valor da vantagem indevida obtida pelo agente público, correspondente a R\$25.283,19 (vinte e cinco mil duzentos e oitenta e três reais e dezenove centavos) durante o período de nove meses, é constatada quando se verifica que a média mensal de vantagem indevida obtida pelo agente foi de aproximadamente R\$2.800,00 (dois mil e oitocentos reais).

O prejuízo econômico ao Município foi pequeno, correspondente a R\$25.283,19 (vinte e cinco mil duzentos e oitenta e três reais e dezenove centavos), tendo em vista que o

Município de Palmas/PR possui mais de cinquenta mil habitantes e um orçamento de R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

No que se refere ao baixo potencial para produzir significativo dano social, em que pese a repugnância da conduta do dentista, fazendo-se uma estimativa inversa, no sentido de que ele poderia ter atendido no consultório público a mesma quantidade de pacientes que atendeu no consultório particular no horário de expediente público, verifica-se que deixaram de ser atendidas em nove meses 510 pacientes, violando o direito à saúde e a obrigação de prestação de um serviço público adequado.

Percebe-se que a prática corrupta do dentista, mais do que lesar o erário municipal em razão do pagamento de remuneração por serviços não prestados, violou o direito fundamental social à saúde, bem como o princípio do serviço público adequado.

A não prestação do serviço público atingiu pelo menos 510 pessoas que deixaram de ser atendidas, sendo que o serviço público odontológico é direcionado aos cidadãos mais carentes do Município.

Destarte, a prática corrupta que violou o direito fundamental social à saúde fomentou a exclusão social de centenas de pessoas carentes do Município de Palmas/PR, pois a falta de atendimento odontológico produz agravamento do quadro clínico dos pacientes, problemas estéticos, perda de dentes e outros problemas de saúde correlacionados, dificultando a promoção social de membros dos setores mais vulneráveis da sociedade.

Nesse ponto, a atuação do Ministério Público não foi importante tão somente para buscar o ressarcimento aos cofres públicos, mas também e principalmente para fazer cessar as práticas corruptas detectadas, de modo a impedir a reiteração de violações ao direito fundamental social à saúde e contribuir para redução da exclusão social, com o escopo de acautelar o bem jurídico tutelado, qual seja, o direito fundamental ao governo honesto.

3.7 O Direito Fundamental ao Governo Honesto

Quando se fala em direito fundamental ao governo honesto, estabelece-se os fundamentos que demonstram que o governo honesto constitui direito inerente a todas as pessoas, independentemente de nacionalidade, com previsão normativa (que não se confunde com expressa previsão legal), destinado a atender a todos os aspectos que assegurem uma vida digna à pessoa.

A análise aqui não se direciona ao estudo das formas de governos, correlacionadas às formas de Estado, conforme aprofundado na obra de Bobbio¹⁸², entendendo-se aqui governo simplesmente como o conjunto de órgãos responsáveis pela administração da coisa pública, adoção de políticas públicas e prestação de serviços públicos.

Destarte, quando se afirma a existência de um direito fundamental ao governo honesto, está-se a afirmar o direito do cidadão de que os agentes públicos, responsáveis pelas políticas de governo, bem como pelas políticas públicas, além da prestação dos serviços públicos, atuem em estrita observância da lei e da moral, na defesa do interesse público, abstendo-se de patrocinar interesse pessoal (ou de terceiro a quem queira beneficiar) perante a administração pública.

Ademais, no que se refere ao asseguramento de uma vida digna à pessoa como escopo do direito fundamental ao governo honesto, percebe-se a presença do princípio constitucional da dignidade humana.

O marco teórico do princípio da dignidade humana remonta aos estudos de Kant, o qual afirma que:

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então ela tem dignidade.¹⁸³

Na esteira do pensamento Kantiano, a dignidade humana está diretamente relacionada com a necessidade de o ser humano não ser encarado como um meio para algo, mas sempre como um fim em si mesmo.

Tanto que Kant propõe a análise da dignidade humana, na linha do imperativo categórico da seguinte forma: “Age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na sua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio”.¹⁸⁴

182 Consoante Bobbio, “Na teoria Geral do Estado distinguem-se, embora nem sempre com uma clara linha demarcatória, as formas de governo dos tipos de Estado. Na tipologia das formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder; na tipologia dos tipos de Estado, mais as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas” (BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 104).

183 KANT, Immanuel. **A fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011, p. 82.

184 KANT, Immanuel. **A fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011, p. 73.

Seguindo-se o pensamento de Kant, no sentido de que o ser humano deve atuar com honestidade para reforçar sua dignidade, com maior razão deve-se exigir do governo, responsável pela efetivação das políticas públicas e serviços públicos destinados a atender as necessidades das pessoas, a observância da honestidade.

Sobre a honestidade como afirmação da própria dignidade humana, afirma Kant:

Sejas um ser humano honesto (honeste vive). A honestidade em direito (honestas iuridica) consiste em afirmar a própria dignidade como um ser humano em relação aos outros, um dever expresso pelas palavras: “Não faças de ti mesmo apenas um meio para os outros, mas sejas simultaneamente um fim para eles”.¹⁸⁵

Mas não apenas a atuação da pessoa com honestidade, como afirmação de sua dignidade, demonstra que o direito fundamental ao governo honesto decorre da dignidade humana.

Quando se fala em governo honesto, seu contraponto é exatamente a corrupção, a qual se caracteriza pela ocorrência de uma “violação moral superior” (ilícito) qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder.

A corrupção provoca o desvio de verbas públicas, culminando na falta de dinheiro que deveria ser destinado à prestação de serviços públicos, bem como se manifesta na contratação de produtos e serviços inadequados ou insuficientes, prejudicando a prestação dos serviços públicos, além de ser constatada também por meio da não prestação de serviços públicos adequados pelo próprio agente público corrupto.

Nesse diapasão, um raciocínio de causa e efeito permite concluir que a corrupção atinge diretamente políticas públicas e a prestação dos serviços públicos, os quais são direcionados especialmente à efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CR/88), tais como educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, lazer, segurança, assistência aos desamparados etc.

Portanto, o direito ao governo honesto, visto como o contraponto à corrupção que viola os direitos sociais do indivíduo, decorre diretamente da dignidade humana, consagrada expressamente como fundamento da República Federativa do Brasil, no inciso III, do artigo 1º, da Constituição de 1988, razão pela qual deve ter reconhecido seu caráter de direito fundamental.

185 KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: Editora Edipro, 2003, p. 82.

Outrossim, o direito fundamental ao governo honesto decorre do princípio republicano, pois este se caracteriza pelo caráter representativo dos governantes, participação dos cidadãos e responsabilidade política, civil e penal dos governantes.¹⁸⁶

Dentre as várias formas de governo verificadas no decorrer da história, diz-se republicano “aquele em que o povo, como um só corpo ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano”, sendo que “quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia”.¹⁸⁷

Mais uma vez presente a correlação entre direito ao governo honesto e seu contraponto, a corrupção, bem como a presença de um princípio constitucional (princípio republicano) de onde decorre o direito ao governo honesto.

Isso porque sendo os governantes representantes do povo, é assegurado a este exigir um governo probo, escorreito e obediente às leis e à Constituição, bem como no caso de prática de atos de corrupção, estão os governantes sujeitos à responsabilização nas esferas política, civil e penal, sendo esta responsabilização decorrente do princípio republicano.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou situação em que se valeu do princípio republicano como fundamento para afastar tratamento privilegiado indevido:

O postulado republicano – que repele privilégios e não tolera discriminações – impede que prevaleça a prerrogativa de foro, perante o STF, nas infrações penais comuns, mesmo que a prática delituosa tenha ocorrido durante o período de atividade funcional, se sobrevier a cessação da investidura do indiciado, denunciado ou réu no cargo, função ou mandato cuja titularidade (desde que subsistente) qualifica-se como o único fator de legitimação constitucional apto a fazer instaurar a competência penal originária da Suprema Corte (CF, art. 102, I, b e c). Cancelamento da Súmula 394/STF (RTJ 179/912 - 913). Nada pode autorizar o desequilíbrio entre os cidadãos da República. O reconhecimento da prerrogativa de foro, perante o STF, nos ilícitos penais comuns, em favor de ex-ocupantes de cargos públicos ou de ex-titulares de mandatos eletivos transgride valor fundamental à própria configuração da ideia republicana, que se orienta pelo vetor axiológico da igualdade. A prerrogativa de foro é outorgada, constitucionalmente, *ratione muneris*, a significar, portanto, que é deferida em razão de cargo ou de mandato ainda titularizado por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado, sob pena de tal prerrogativa – descaracterizando-se em sua essência mesma – degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal. Precedentes.¹⁸⁸

Portanto, o direito ao governo honesto também decorre diretamente do princípio republicano, previsto expressamente como a forma de governo do Brasil, no art. 1º, *caput*, da

186 OLIVEIRA JÚNIOR, José de; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto**. Artigo aprovado no XXVIII Encontro Nacional do Conpedi. Goiânia/GO, 2019. No prelo.

187 MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 23.

188 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 1.376-AgR/MG**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 15 de fevereiro de 2007. DJ de 16.03.2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409740>. Acesso: 02 out. 2019.

Constituição de 1988, o que reforça a necessidade de seu reconhecimento como direito fundamental.

O direito ao governo honesto decorre também da cidadania, a qual consiste na participação política do indivíduo frente ao Estado, em sua condição de cidadão, como acontece no caso de propositura de ação popular (Lei nº 4.717/1965), ferramenta importantíssima no combate à corrupção.

Meirelles fez menção ao direito ao governo honesto quando tratou da ação popular:

A ação popular é um instrumento de defesa dos direitos da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular; é o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto.¹⁸⁹

A cidadania constitui-se em fundamento da República Federativa do Brasil, com expressa previsão no inciso II, do artigo 1º, da Constituição de 1988, sendo o direito ao governo honesto uma prerrogativa da cidadania.

Nesse sentido, foi a decisão relatada pelo Ministro Celso de Mello no MS 27141/DF do Supremo Tribunal Federal:

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, que desempenhem as suas funções com total respeito aos postulados ético-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. O direito ao governo honesto – nunca é demasiado reconhecê-lo – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania.¹⁹⁰

De tudo que se expôs, verifica-se que a Constituição de 1988 em nenhum momento dispõe expressamente que o direito ao governo honesto se constitui como direito fundamental, razão pela qual somente é possível reconhecer sua fundamentalidade de forma implícita, ou seja, decorrente das normas da Constituição da República (regras e princípios) acima descritas.

E tal procedimento de reconhecimento do direito ao governo honesto como direito fundamental é possível diante do permissivo constitucional previsto no §2º, do artigo 5º, da Constituição de 1988, que dispõe: “§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição

189 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 674.

190 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 27141/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento: 22 de fevereiro de 2008. DJ 034. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2827141%2E%2E+OU+27141%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y5j6a2p2>. Acesso: 02 out. 2019.

não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Destarte, em que pese não haver na Constituição Federal ou na legislação federal nenhuma previsão expressa ao direito fundamental ao governo honesto, sendo que há registro de previsões em legislações estaduais e municipais, como é o caso da Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelece em seu art. 73 que “A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz”, verifica-se que a normatividade do direito fundamental ao governo honesto decorre implicitamente de normas constitucionais expressas (dignidade humana, princípio republicano e cidadania).

Extraí-se do reconhecimento da existência do direito fundamental ao governo honesto e de sua fundamentação teórica que o combate à corrupção tem o escopo de proteger os direitos fundamentais sociais e conseqüentemente reduzir a exclusão social.

Conforme já abordado, o direito fundamental ao governo honesto é o principal bem jurídico tutelando tipos que reprimem os ilícitos de corrupção, seja na esfera criminal ou político-administrativa (crimes de responsabilidade e atos de improbidade administrativa).

A proteção deste bem jurídico tem o escopo de proteger os direitos fundamentais sociais da população, tais como saúde, educação, segurança, saneamento básico, assistência social etc., tendo em vista que a corrupção, conforme detalhadamente já abordado, atinge diretamente estes direitos.

Ademais, ocorrendo a violação destes direitos fundamentais sociais, uma das principais conseqüências será o aumento da exclusão social, a qual recebe direta influência de outros fenômenos resultantes da não adoção de políticas públicas e inadequada prestação de serviços públicos, tais como a pobreza e a desigualdade social.

Assim, pode-se afirmar que a luta contra a corrupção visa proteger o direito fundamental ao governo honesto, bem jurídico tutelado pelo ordenamento com o escopo de evitar a violação dos direitos fundamentais sociais e conseqüentemente reduzir a exclusão social.

CONCLUSÃO

O fenômeno da corrupção está presente na história sociopolítica brasileira desde o período colonial até os dias atuais, sendo que uma de suas características que se destacou e se mostrou presente em todos os períodos da evolução histórica do Brasil foi o patrimonialismo, o qual consiste numa prática de dominação caracterizada pela sobreposição de interesses privados sobre o interesse coletivo praticada pelos detentores do poder.

Essa perpetuação da corrupção é consequência da reiteração de práticas corruptivas que não receberam efetiva prevenção e repressão por parte do Estado, o que pode ser explicado pelo fato de que a corrupção está diretamente ligada a presença e exploração de uma relação de poder estatal, de modo que são os próprios agentes públicos os autores e responsáveis pelas práticas corruptas.

Destarte, a análise histórica da corrupção no Brasil permite afirmar a existência de uma mimese da corrupção, ou seja, a autorreprodução da corrupção decorrente dos atos de corrupção que não são devidamente identificados e sancionados pelas autoridades públicas, sendo que o exercício das práticas corruptas passam de geração para geração de detentores do poder por meio da imitação, mas claro, com os devidos aperfeiçoamentos necessários para o sucesso das empreitadas ilícitas diante das peculiaridades de cada momento histórico.

O estudo do fenômeno da corrupção nos diversos momentos históricos do país exige a delimitação do objeto, tendo em vista que o termo corrupção é empregado por diversas áreas do conhecimento, tais como história, sociologia, filosofia, economia e direito, nem sempre com o mesmo significado e abrangência.

Nesse diapasão, a proposta do presente estudo foi a análise jurídica da corrupção, sem prejuízo das contribuições das demais áreas do conhecimento, o que permitiu chegar a um conceito jurídico de corrupção passível de aplicação nos diversos períodos da história brasileira, bem como a de correlação do fenômeno com os direitos fundamentais sociais e com a exclusão social, identificando-se o principal bem jurídico tutelado, qual seja, o direito fundamental ao governo honesto.

O conceito jurídico de corrupção proposto é o de que a corrupção se constitui como uma violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade.

Trata-se de uma “definição objetiva” da corrupção, ou seja, a proposta de um critério universal que permita a apresentação de um conceito de corrupção aplicável aos diversos

momentos históricos e distintas sociedades, não se confundindo com a definição subjetiva, a qual consiste na verificação de peculiaridades do entendimento sobre corrupção na visão das pessoas em diferentes épocas e sociedades.

A corrupção caracteriza-se como uma violação moral superior pois se constitui como um ilícito qualificado pela reprovação moral, seja um crime na esfera penal, um ato de improbidade administrativa, um crime de responsabilidade ou uma infração político-administrativa, aplicando-se a perspectiva do pós-positivismo, no sentido de que direito e moral possuem uma relação de complementariedade.

Ademais, essa violação moral superior deve ser qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, ou seja, presente o poder estatal, que é exercido por agentes públicos, estes exploram em benefício próprio e/ou de terceiros, o que demonstra a imprescindibilidade da atuação do agente público nos ilícitos classificados como corrupção.

Outrossim, a corrupção é praticada em prejuízo à sociedade, tendo em vista que apesar de o Estado ser atingido diretamente pelos atos de corrupção praticados por seus agentes públicos, a sociedade é atingida indiretamente e sofre ativamente as consequências dos ilícitos de corrupção.

Nesse diapasão, conforme já dito, a sociedade é sujeito passivo em 2º grau e protegido em 1º grau, enquanto o Estado é sujeito passivo em 1º grau e, protegido em 2º grau. Isso porque o Estado é atingido diretamente pelo ato de corrupção, porém o escopo principal da legislação é a proteção da sociedade, ainda que para isso esteja protegendo também o Estado.

Os ilícitos de corrupção constituem-se em crimes, atos de improbidade administrativa, crimes de responsabilidade e outras infrações político-administrativas, sendo que apesar da existência de um rol de crimes e atos de improbidade administrativa que sempre configurarão corrupção, existem outros que demandam a análise do caso concreto para receber ou não essa classificação.

Realizada a análise histórica do fenômeno da corrupção, identificadas suas características, delimitado seu objeto, apresentado seu conceito jurídico e abordada a legislação tipifica os ilícitos de corrupção no Brasil, dentre as diversas instituições responsáveis pelo combate à corrupção na esfera preventiva e/ou repressiva, optou-se por tratar do Ministério Público, o qual foi elevado pelo constituinte de 1988 como instituição proeminente no combate à corrupção.

A Constituição de 1988, em seu art. 127, *caput*, estabeleceu que 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 indisponíveis.

Várias outras atribuições foram conferidas ao Ministério Público tanto pelo texto constitucional quanto pela legislação infraconstitucional, tais como a titularidade da ação penal pública, a legitimidade para propositura de ações civis públicas, a proteção do patrimônio público e social, a defesa dos interesses difusos e coletivos etc.

Depreende-se das atribuições do Ministério Público que a instituição foi conduzida à linha de frente no combate à corrupção, sendo fornecidos mecanismos e ferramentas para o pleno exercício dessa função, tais como o inquérito civil, a requisição, a recomendação administrativa, o termo de ajustamento de conduta, a audiência pública, a ação civil pública etc.

Mas nem sempre o Ministério Público contou com tanta independência e poderes para exercer suas funções institucionais, sendo que foi com a Constituição de 1988 que a instituição adquiriu seu atual perfil.

A evolução histórica do Ministério Público no Brasil se iniciou no período colonial, sendo que alguns autores apresentam semelhanças em algumas atribuições da figura do provedor, enquanto outros defende o surgimento do Ministério Público brasileiro ocorreu em 1609.

Mas no período colonial e imperial não possuía o Ministério Público um perfil institucional, sendo que o esboço deste perfil somente veio a acontecer no período republicano, em razão do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1980.

No decorrer da história brasileira, passando pela República Velha até o período ditatorial, foram diversos avanços e retrocessos, em alguns momentos atrelando o Ministério Público ao Judiciário ou ao Executivo, com sucintas previsões nos textos constitucionais e na legislação infraconstitucional, sendo que apenas com a Lei Complementar nº 40 de 1981 o Ministério Público foi efetivamente reconhecido como instituição permanente e passou a ter um estatuto legal.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, foi outorgado ao Ministério Público a condição de defensor da ordem jurídica e do regime democrático, passando-se a reconhecer a petrealidade do Ministério Público, sendo-lhe conferido, ainda, poderosos instrumentos de atuação e prerrogativas que permitiram o crescimento e fortalecimento da instituição ao ponto de permitir na última quadra histórica um efetivo combate à corrupção.

Em sua atuação no combate à corrupção, o Ministério Público atua no enfrentamento aos três níveis de corrupção, quais sejam, microcorrupção, mesocorrupção e macrocorrupção, sendo que a diferenciação dos níveis depende da análise do pequeno, médio ou grande: a) valor ou reprovabilidade da vantagem indevida obtida pelo agente público ou terceiro beneficiado; b) prejuízo econômico ao Estado, entidade pública ou órgão público e; c) potencial de produzir significativo dano social.

O Ministério Público possui vários ramos, quais sejam, o Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e os Ministérios Públicos dos Estados.

Destarte, apesar da destacada atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção, com atuações de grande repercussão no cenário nacional, tais como nos casos do “Mensalão” e da “Operação Lava-jato”, enfatizou-se a atuação do Ministério Público Estadual, notadamente do Ministério Público do Estado do Paraná, demonstrando que a atuação das instituições ministeriais estaduais é tão relevante quanto ou superior a atuação na esfera federal.

A análise de dados estatísticos obtidos juntos aos sistemas Projudi (TJPR) e Pro-mp (MPPR), referentes à atuação do Ministério Público do Estado do Paraná em ações de combate à corrupção na seara cível, notadamente ações de improbidade administrativa ajuizadas nos anos de 2015 a 2017, demonstrou a grandiosidade e importância da atuação ministerial.

Nesse sentido, apurou-se que no período de 2015 a 2017, foram propostas pelo Ministério Público do Estado do Paraná 2.163 (duas mil cento e sessenta e três) ações relacionadas ao patrimônio público, nestas ações propostas foram bloqueados liminarmente o valor total de R\$9.975.380.278,49 (nove bilhões novecentos e setenta e cinco milhões trezentos e oitenta mil duzentos e setenta e oito reais e quarenta e nove centavos).

Ademais, os valores das condenações proferidas em sentenças de mérito de ações propostas nos anos de 2015 a 2017 chegaram ao montante de R\$11.983.945,67 (onze milhões novecentos e oitenta e três mil novecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e sete centavos), sendo R\$7.488.151,82 no ano de 2015, R\$2.595.424,82 no ano de 2016 e R\$1.868.303,59 no ano de 2017.

O valor das condenações pode parecer num primeiro momento baixo, porém sendo levado em consideração que das 2.167 ações propostas no período de 2015 a 2017, um total de 1.548 ações continuam em trâmite, verifica-se que os números são bastante expressivos.

Destarte, o Ministério Público do Estado do Paraná possui uma expressiva atuação no combate à corrupção e defesa do patrimônio público, demonstrando que o Ministério Público realmente exerce um papel proeminente no combate à corrupção e conseqüentemente, na defesa dos direitos fundamentais sociais, na redução da desigualdade social e na efetivação do direito fundamental ao governo honesto.

Os direitos fundamentais sociais possuem uma preponderância em seu caráter prestacional, em que pese possuírem um aspecto negativo, e constituem-se como espécie do gênero direitos fundamentais, o que permite o reconhecimento de sua aplicabilidade imediata, vedação ao retrocesso social e observância do mínimo existencial.

O combate à corrupção tem como objetivo principal a defesa dos direitos fundamentais sociais e a redução da exclusão social, tendo em vista que a corrupção resulta na redução de investimentos em políticas públicas e na queda da qualidade dos serviços públicos prestados, o que atinge diretamente e de forma mais agressiva os grupos mais vulneráveis, fomentando a desigualdade e exclusão social.

Os direitos sociais, tais como saúde, educação, segurança, habitação, saneamento básico etc., são obrigações do Estado que devem ser implementadas por meio de políticas públicas, as quais exigem a aplicação de dinheiro público.

Destarte, os atos de corrupção acabam por reduzir a capacidade econômica do Estado para efetivação das políticas pública, tendo em vista que provocam o desvio de verbas públicas ou até mesmo a redução na qualidade dos serviços públicos prestados, fomentando um ambiente propício ao desenvolvimento da exclusão social.

Isso porque é por meio das políticas públicas que são disponibilizados aos cidadãos bens e serviços indispensáveis para a promoção social, especialmente dos integrantes de grupos mais vulneráveis.

Nesse contexto de violação de direitos fundamentais sociais decorrente da corrupção que provoca a não adoção de políticas públicas e a não prestação do serviço público adequado, desenvolve-se o fenômeno da exclusão social.

A exclusão social pode ser analisada sob diversas perspectivas, tendo em vista que é resultado de diversos fatores, tais como pobreza, desemprego, falta de acesso à educação, saúde, saneamento básico, segurança pública etc., os quais conduzem o indivíduo ou grupos de indivíduos para uma condição de vulnerabilidade social capaz de segregá-los da participação na vida política e social.

Nesse sentido, a correlação entre corrupção, violação dos direitos fundamentais sociais e exclusão social é incontestável, sendo que os estudos de casos concretos de atuação do

Ministério Público do Estado do Paraná em situações de macrocorrupção, mesocorrupção e microcorrupção apresentados neste trabalho demonstram de forma mensurável e palpável os efeitos deletérios da corrupção e sua condição de geradora de exclusão social, notadamente pela redução de verbas que poderiam ser utilizadas para a adoção de políticas públicas, bem como pela não prestação do serviço público adequado.

Destarte, apurou-se a existência de um direito fundamental ao governo honesto, o qual decorre implicitamente de normas constitucionais expressas, quais sejam, dignidade humana, princípio republicano e cidadania.

Assim, demonstrada a presença da corrupção em todo processo histórico-social do Brasil, desde o período colonial até os dias atuais, bem como definido o conceito jurídico de corrupção aplicável ao fenômeno, além da análise do papel do Ministério Público como instituição proeminente no combate a corrupção, em especial no que tange à atuação do Ministério Público Estadual, verificou-se que a luta contra a corrupção se faz necessária para proteção e efetivação do direito fundamental ao governo honesto, o qual é consagrado por meio da proteção dos direitos fundamentais sociais e consequente redução da exclusão social, pois a corrupção viola os direitos fundamentais sociais cuja implementação e efetivação são indispensáveis para diminuição do fenômeno da exclusão social.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Neoconstitucionalismo e superação do positivismo. *In*: DIMOULIS, Dimitri; DUARTE, Écio (coord.). **Teoria do direito neoconstitucional: superação ou reconstrução do positivismo jurídico?** São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiro, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As atribuições e garantias constitucionais do ministério público como cláusulas superconstitucionais. *In*: **MPMG Jurídico**. Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 10-17, jan./mar., 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014.

ARAÚJO, Justino Magno. O poder judiciário brasileiro a partir da independência. *In*: **Justitia**, São Paulo, v. 81, 2. trim., 1973.

ARZAMENDI, José Luis de la Cuesta. Iniciativas internacionales contra la corrupción. *In*: **Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología**, n. 17. San Sebastián, 2003.

Atlas da exclusão social no Brasil, volume 2: dinâmica e manifestação territorial. André Campos *et al.* (orgs.). 2. ed. - São Paulo: Cortez, 2004.

BARBOSA, Osório; MEDEIROS, Sérgio Monteiro. A recomendação como instrumento de atuação do ministério público da união. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al.* (org.). **Ministério Público e a ordem social justa: dez anos da lei complementar n. 75/93**, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRY, Brian. Social exclusion, social isolation and the distribution of income. *In*: **Centre for Analysis of Social Exclusion — Case**, Londres, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. Os dois ministérios públicos do Brasil: o da constituição e o do governo. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de; ROCHA, João Carlos de Carvalho; DOBROWOLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Cajueiro Tobias (coord.). **Ministério Público e a ordem social justa: dez anos da lei complementar n° 75/93**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, 31.12.1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 5.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

BRASIL. **Portal da Transparência**. Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2019>. Acesso: 17 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 82 de 29 de fevereiro de 2012**. Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 09/04/2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 9 de jul. de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179 de 26 de julho de 2017**. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 9 de jul. de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45**. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 04/05/2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/bu3e9ae>. Acesso: 17 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agr/CE 175. **Informativo 582**, de 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm#transcricao1>. Acesso: 17 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 2138**. Relator: Ministro Nelson Jobim. Julgamento: 13 de julho de 2007. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>. Acesso: 20 jul. 2019.

BRITO, Carlos Ayres. Texto da palestra proferida no dia 04.06.2004. *In: Revista do Ministério Público*, n. 20, julho/dezembro de 2004.

BRUN, Felipe Caballero. Corrupción en el sector privado. Chile. *In: Sistemas penales comparados*, 2003.

CACCILOLO, Endrius Eliseo. Las mutaciones del concepto de corrupción. *In: Revista de Lhengua i Dret*. n. 50, 2008.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, 2003.

CANOTILHO, José Jorge Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 9. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v. 40, n. 2, Rio de Janeiro, 1997.

COLLAO, Luiz Rodríguez. Delimitación del concepto penal de corrupción. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**. Valparaíso, Chile, 2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos planos de ação nacionais para a inclusão social (2003-05)**. COM (2003). Bruxelas, 12/12/2003.

COMPLOIER, Mylene. O ministério público e assembleia nacional constituinte: as origens de um texto inovador. *In: Meritum*. Revista de Direito da Universidade Fumec. Belo Horizonte, v. 10, n. 1, jan./jun. 2015.

DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Ação 05/2018**. Anteprojeto de Lei. Tipifica a corrupção privada no ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em: http://enccla.camara.leg.br/acoes/copy_of_ENCCLA2018Ao5Tipificaopenaldecorrupoprivada.pdf. Acesso: 20 jul. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Tradução: Leandro Konder. São Paulo: Civilização Brasileira, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.
- FICHTNER, Bernd. Exclusão social e inclusão social: à procura de uma alternativa emancipatória nas ciências humanas. **Educativa**, Goiânia, v. 20, n. 2, mai./ago. 2017.
- GARCIA, Emerson. **Ministério público**: organização, atribuições e regime jurídico. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- GARCITUA-MARIÓ, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (orgs.). **Exclusão social e mobilidade no Brasil**. Brasília: Ipea, Banco Mundial, 2005.
- GONZÁLEZ, Carlos Vázquez. Extensión y tendencias de los delitos de corrupción. Fiabilidad de los instrumentos de medición de la corrupción. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, 3. Época, nº 6, 2011.
- GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público e democracia** – teoria e prática. São Paulo: Editora Led, 1998.
- GRANDONA, Mariano. **La corrupción**. 3. ed. Argentina: Editorial Planeta, 1993.
- GUERRA, Paula. Da exclusão social à inclusão social: eixos de uma mudança paradigmática. *In: Revista Angolana de Sociologia*, 10, 2012, p. 91-110. Disponível em: <https://journals.openedition.org/ras/257#tocfrom1n1>. Acesso: 18 jul. 2019.
- HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTER, B. H. Social exclusion, social capital, and indigenous australians: measuring the social costs of unemployment, Centre for Aboriginal Economic Policy Research. **Discussion Paper**, n. 204, 2000.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- KANT, Immanuel. **A fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011.
- KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: Editora Edipro, 2003.
- KERCHE, Fábio. O ministério público no brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *In: Revista USP*, n. 101 (mar./mai. 2014). São Paulo: Universidade da São Paulo, 2014.
- KOWARICK, Lúcio. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil — Estados Unidos, França e Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 2002.

LEAL, Giuliana Franco. **Exclusão social e rupturas dos laços sociais: análise crítica do debate**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **Burocracia pública e corrupção**. Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas. 2012.

LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. **Prefeitos e vereadores - crimes e infrações de responsabilidade**. 4. ed. São Paulo: Editora Mundo Jurídico, 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. 2. ed. - Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.

LUÑO, Antônio Henrique Pérez. **Derechos humanos, estado e derecho y constitución**. 10. ed. Sevilha: Editora Tecnos, 2017.

MARICATO, Erminia. **Exclusão social e reforma urbana**. Proposta, Rio de Janeiro, n.62, set./1994.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 174.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINO, Antônio A. Foro político. **Revista Del Instituto de Ciencias Políticas**. Universidad Del Musel Social Argentino. V. XII, 1994.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério público e direitos humanos**. Campinas: Bookeseller, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2010

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador: JusPodivm, 2008.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação ministerial como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. A exclusão social no Brasil: algumas hipóteses de trabalho e quatro sugestões práticas. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 152, jul.-ago., 2004.

NIETO, Alejandro. **Corrupción em la España democrática**. Barcelona, Ariel, 1997.

NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción en la América Latina. Artículo aparecido en **Nueva Sociedad**, 194, noviembre-diciembre 2004.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na constituição de 1988** – estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

OLIVEIRA JÚNIOR, José de; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. **A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto**. Artigo aprovado no XXVIII Encontro Nacional do Conpedi. Goiânia/GO, 2019.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Autos nº 0002792-24.2018.8.16.0179**. Petição Inicial da “Operação Quadro Negro”. Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa – GEPATRIA.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O ministério público e os direitos das crianças e adolescentes. *In*: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco da. (org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

PEREIRINHA, José. Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais, relevância para a política social e implicações na sua medida. *In*: **Análise Social**, n. 102. Lisboa, ICS, 1992.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre o Ministério Público no processo não criminal**. Rio de Janeiro: AIDE, 1998.

Pozzo, Clayton Ferreira Dal; Furini, Luciano Antônio. O conceito de exclusão social e sua discussão. **Revista Geografia em Atos**. Presidente Prudente, n. 10, v. 1, janeiro a junho 2010.

PRADO, Luiz Régis. **Bem jurídico-penal e constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Eduardo Vítor; SAMAGAIO, Florbela; FERREIRA, Hélder; MENDES, Maria Manuela; JANUÁRIO, Susana. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. *In*: **Projeto Competitividade e Exclusão Social**: as áreas

metropolitanas de Lisboa e do Porto. Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1999, p. 64. Disponível em: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>. Acesso: 18 jul. 2019.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do ministério público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do ministério público**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodvm, 2014.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, Improbidade administrativa e poder público no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VIII, n. 10 – jun. de 2007. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwight.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corrupción y economía global**. Tradução em espanhol de José María Lujambio. Revisão de Victoria Haro. Universidade de Yale, Estados Unidos, 1997.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 2. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Verba Juris**, ano 4, n. 4, jan/dez. 2005.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Manuel Carlos. Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *In*: **Configurações, Revista de Sociologia**, 2009, p. 11-40. Disponível em: <https://journals.openedition.org/configuracoes/132>. Acesso: 19 jul. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In*: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2016, p. 20/45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso: 19 jul. 2019.

SOUZA, Lídio de. Processos de categorização e identidade: solidariedade, exclusão e violência. *In*: **Violência e exclusão: convivendo com paradoxos**, 1994.

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. *In*: VÉRAS, Maura Padini Bicudo (ed.). **Por uma Sociologia da Exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: Educ: 1999.

TODARELLO, Guillermo Ariel. **Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito**. 1. ed. Buenos Aires: Del Puerto, 2008.

TOSAWA, Suelyn; COSTA, Ilton Garcia da. O papel das políticas pública de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. *In: Viviane Coêlho de Séllos Knoerr (org.). Diálogos (im)pertinentes – dignidade humana*. Curitiba: Instituto Memória, p. 2014.

VÁZQUEZ, Rodolfo. Corrupción y responsabilidad de los servidores públicos. **Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho**, 2007.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva história da corrupção**. Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

ZIOUVAS, Dimitris. Corrupción em el sector privado. Alemanha. *In: Sistemas penales comparados*, 2006.

WELZEL, Hans. Derecho penal alemán: parte geral. 4. ed. Santiago do Chile: Jurídica de Chile, 1997. *Apud: SILVA, Ivan Luiz da*. O bem jurídico-penal como limite material à intervenção criminal. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, n. 197, 2013.

WILCKEN, Patrick. **Império à deriva** – a corte portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2004.