

DIFUSÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ANTICORRUPÇÃO E O RESPECTIVO IMPACTO NA CORRUPÇÃO INCONVENCIONAL

MARCONDES PEREIRA DE OLIVEIRA¹
GABRIELA ALMEIDA DE SANTANA²

RESUMO:

Esta prospecção científica apresenta o fenômeno da corrupção como modernamente é compreendida, em uma forma convencional e em uma outra forma não convencional, entendimento este que aponta para diferentes métodos de combate ao fenômeno, adequados à forma pela qual o fenômeno se apresenta. Igualmente, apresenta o princípio constitucional anticorrupção, autônomo, estruturante e com força normativa necessária ao combate do fenômeno da corrupção convencional. Propõe-se uma prática sistemática de difusão do princípio anticorrupção, nomeadamente nas peças e arrazoados ministeriais, com a finalidade de impactar o fenômeno da corrupção não convencional, pela conscientização da necessidade, em razão dos impactos negativos do fenômeno, em quaisquer de suas formas, na sociedade.

Palavras-chaves: Corrupção convencional. Corrupção não convencional. Princípio anticorrupção. Constituição.

ABSTRACT

This scientific prospect presents the phenomenon of corruption as it is modernly understood, in a conventional way and in another nonconventional form, an understanding that points to different methods of combating the phenomenon, adequate to the way in which the phenomenon presents itself. It also presents the constitutional anti-corruption, autonomous, structuring and normative force necessary to combat the phenomenon of conventional corruption. It is proposed to systematically disseminate the anti-corruption principle, particularly in the ministerial pieces and reasons, in order to impact the phenomenon of unconventional corruption, by raising awareness of the need, due to the negative impacts of the phenomenon, in any of its forms, in society.

Keywords: Conventional Corruption. Unconventional Corruption . Anti-Corruption Principle . Constitution.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho certamente contribuirá para uma reflexão acerca dos “desafios do Ministério Público”, notadamente neste momento que vivenciamos dinâmicas discursões, não somente no Brasil, mas também a nível mundial, acerca do tema corrupção, o que, para nós brasileiros se apresenta de suma importância, em função de fatos revelados no cenário nacional nestes últimos anos. Neste momento que coincide com a fruição de “três décadas da Constituição Federal de 1988”, reflexão que se apresenta necessária neste XXII Congresso Nacional, em face do papel por ela conferido ao Ministério Público.

Os argumentos do Prof. Jónatas Machado (MACHADO, 2017) - no sentido de que o combate à corrupção não se dá, tão somente pelas ferramentas processuais, mas notadamente pela educação e aculturação dos princípios ético-morais, em razão de estarmos, todos, uns mais outros menos, propensos a atos de corrupção, convencional ou inconvenicional - nos incentivou a propor tarefas nesse sentido.

Todos estão de acordo no entendimento de que a corrupção possui íntima relação com a cultura local, assim, há a necessidade de penetração no elemento cultural, demonstrando que os atos tidos como insignificantes, são em realidade sementes de corrupção, ou elementos culturais de aceite da corrupção, proporcionando uma mudança de rota, no seio da comunidade, pela via educacional, a fim de se refletir na vida

¹Membro do Ministério Público do Estado do Piauí. Mestre em Ciências Jurídico-Penais pela Universidade Autónoma de Lisboa.

² Membro do Ministério Público do Estado do Piauí.

prática. Neste aspecto se faz necessário, esclarecer - se não lembrar - o que significa de ruim e prejudicial à sociedade.

A classificação da corrupção em formas de corrupção convencional e de corrupção não convencional, favorece à compreensão de que a corrupção não só possui a definição que é dada no ramo do direito penal, mas esta advém de uma conceituação mais ampla, ligada à ética e à moral, na seara pública e na seara privada.

A difusão do princípio constitucional anticorrupção pode ser uma ferramenta de grande utilidade, notadamente na comunidade jurídica, assim, deve ser feito o uso da divulgação do princípio, discorrendo acerca da sua autonomia e de sua força normativa, bem como os vários aspectos da corrupção cotidiana, a pequena corrupção convencional e a corrupção não convencional, acentuando que atos aparentemente neutros e insignificantes são também atos de corrupção.

Então, neste contexto crítico por que passa o país, ciente do papel conferido ao Ministério Público, há de se ter em mente que a corrupção não se pode combater tão somente pelos instrumentos tradicionais, devendo ser tentados todos os mecanismos que se crê combater ou evitar, mesmo que não detectável ou aferível, afinal estamos tratando de um fenômeno complexo, assim, como são as relações sociais na pós-modernidade.

FUNDAMENTAÇÃO

Corrupção: amplo aspecto

A corrupção é qualquer quebra de expectativa dos padrões ético-morais de alguém para com outro, podendo este ato ter reflexo em relação a terceiro, e, ainda, efeitos de grande impacto nas relações da comunidade, bem como nas relações de poder de gestão da sociedade, haja vista os efeitos do ato ultrapassarem a relação interpessoal, impactando as relações sociais e as relações governamentais.

GARCIA (2011, p.1) relaciona a corrupção com uma posição *standart*, de forma tal que o ato de corrupção se definiria como uma infração de dever jurídico posicional:

“A corrupção, em seus aspectos mais basilares, reflete a infração de um dever jurídico posicional e a correlata obtenção de uma vantagem indevida. Fala-se na infração de um dever jurídico posicional na medida em que o corrupto deve necessariamente exercer uma função, na esfera pública ou privada, que lhe imponha um dever e lhe outorgue os poderes necessários à realização de certo objetivo.”

Normalmente para fins de definir objeto de estudo ou para fins de definir ferramenta de combate a corrupção é retratada numa acepção, num recorte da realidade, a corrupção no âmbito da administração pública, a título de exemplo inserimos de JÚNIOR (2015, p.10):

“A corrupção, para fins desse ensaio, é caracterizada pelo exercício abusivo dos poderes públicos para benefícios do interesse privado ou aqueles atos pelos quais o interesse privado passa a ser excessivamente mais importante do que o interesse público.”

Fato é que, para além daqueles atos de corrupção tipificados na legislação, penal, cível e administrativa, as quais são usualmente objeto de repressão, há a corrupção culturalmente incrustada nos comportamentos, pequenas corrupções, corrupção não convencional, enfim, sementes de corrupção.

Corrupção: a corrupção convencional e a corrupção não convencional

Há diferenciação dos níveis de corrupção, de âmbitos de corrupção e das formas de corrupção, em razão de se acreditar na necessidade de diferentes frentes de combate (JÚNIOR, 2010), normalmente são identificadas duas formas de corrupção, a convencional ou usual e a forma não convencional ou não usual.

A corrupção convencional, grande ou pequena, é assim, descrita por JÚNIOR (2015, p.10):

“A corrupção pode ser chamada convencional ou usual quando o agente público eleito ou não eleito, se utiliza do cargo público com desvio de finalidade ou abuso de poder, visando a alcançar benefícios pessoais ou para terceiros, aí incluindo atos de suborno, transações ilegais, condutas que, uma vez subsumidas à *fattispecie* prevista legalmente, comina ao agente público as sanções previstas na lei. A lei prevê de antemão uma conduta que, praticada factualmente pelo agente público leva a uma sanção.”

Já a corrupção não convencional possui maior poder de disseminação, sendo de difícil combate em razão de se encontrar mais disfarçada, assim, problemática em termos de prova da situação corruptiva. Encontramos os seus contornos conceituais em JÚNIOR (2015, p.12):

“Patrick M. Yingling, quando trata da corrupção não convencional, defende que é exclusiva de formas democráticas de governo e ocorrem quando os agentes públicos eleitos tomam decisões sem levar em conta o interesse público. Em vez de suborno ou propina, seriam decisões que beneficiariam determinada pessoa ou grupo empresarial, para conseguir sua reeleição. Seriam estratégias para que determinados partidos políticos conseguissem se perpetuarem no poder. Não se conhece a ilegalidade dessas condutas, pois não se cuidam de propinas ou subornos, transações onde se evidencia o *quid pro quo*³, mesmo que imponham muitos custos para a sociedade.”

Há a constatação de que, sempre que ocorre a implementação de legislação e de sistema de combate à corrupção convencional, ocorre também o fenômeno de perseguir os mesmos objetivos por outras formas, outros instrumentos, muitas vezes recaindo na corrupção não convencional. Acerca do Brasil, imprescindível o trecho de JUNIOR (2015, p.14), citando Sérgio Habib:

“Exemplo de um dos efeitos decorrentes do desdobramento histórico é o chamado ‘jeitinho brasileiro’, expediente infelizmente já integrado à virtude de uma boa parte dos brasileiros, que dele se utilizam para deixar de cumprir regras de condutas em sociedade, que não deixa de ser uma ‘modalidade-oblíqua – de descumprimento da lei e de corrupção, que já estaria institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, inclusive da própria lei, quando há a presença de interesse’. Essas condutas desvirtuadas verificadas no conjunto da sociedade, origem inexorável da classe política, certamente refletir-se-ão na forma de governar, sempre considerando o pressuposto de que a virtude moral não é gerada pela natureza, mas de hábitos que se encarnam nas pessoas e as tornam capazes de praticar atos justos.”

LIVIANU (2014), também faz referência ao famoso “jeitinho brasileiro”, no sentido de que alguém sempre tenta uma via alternativa, um jeito, a fim de contornar uma exigência legal, se eximir de uma responsabilidade ou de uma sanção, sem qualquer análise intelectual e reflexiva das consequências dos seus atos

³ Expressão latina que designa a troca, uma coisa pela outra, dar e receber, respectivamente, ou seja, popularmente um “toma lá, dá cá”.

para o conjunto dos cidadãos, para o sistema de funcionamento da sociedade e para a necessidade da eficácia dos controles da vida em comunidade.

Princípio AntiCorrupção: princípio estruturante da constituição

JÚNIOR (2015, p.34) relata que na Constituição Federal de 1988, encontra-se presente um tal princípio constitucional anticorrupção, este deduzido dos princípios estruturantes, iniciado pelo princípio republicano e seguidos pelos princípios democrático de direito, separação das funções de poderes, dentre outros, tais como: direitos humanos, Estado social e ambiental, tutela da jurisdição efetiva, assim, formatando um princípio jurídico-constitucional não expresso, porém, presente e com toda carga normativa. Então, se reporta:

“De uma singela leitura do texto constitucional, depreende-se um firme propósito contra a corrupção, neste particular, indicando claramente que a arquitetura de governo engendrada, bem como os critérios que deverão nortear a sadia conduta do Administrador Público, não comungam com nenhuma forma de corrupção. A Constituição, é o fundamento de validade de um sistema repressivo a busca a responsabilização e punição dessas condutas que depõem contra a República.”

Portanto, um princípio, como os demais, estruturante do Estado brasileiro, autônomo e independente, em que, suas relações com os demais, apenas se dá como garantia de prestação dos direitos básicos, da cidadania e da efetivação da vontade constitucional.

A Constituição de 1988 foi estruturada com o objetivo de combate à corrupção, assim, as normas decorrentes da Constituição da República Federativa do Brasil devem ser interpretadas tendo como pensamento esse objetivo. Neste aspecto, o Princípio Anticorrupção possui autonomia e está relacionado aos demais princípios estruturais da Constituição, assim, a transparência, a boa governança e a accountability⁴ são princípios decorrentes do princípio anticorrupção (MACHADO, 2017).

Ademais, vê na forma de estruturação constitucional do Ministério Público brasileiro um reforço ao princípio anticorrupção (JÚNIOR, 2015, p.36)

“Outro fator de robustecimento do sistema anticorrupção é a (re) criação do Ministério Público brasileiro a partir da Constituição de 1988 como um órgão de Estado, com prerrogativas de Poder e incremento de atribuições tanto no âmbito criminal, eleitoral e na improbidade administrativa, constituindo-se em imprescindível ator no combate à corrupção e no reconhecimento propósito anticorrupção como princípio constitucional, o credencia como importante aliado da sociedade, integrante do sistema constitucional anticorrupção.”

Assim, a responsabilidade do Ministério Público para com o combate à corrupção é imensa, como demonstra CAMBI/BERTONCINI (2015, p.294), ao propor a imediata criação e regulamentação do Conselho de

⁴ Termo que não deve ser simplesmente traduzido, senão conceituado: “*Para Richard Mulgan, a accountability pública é uma decorrência dos princípios democráticos, na medida em que o titular originário dos poderes exercidos pela administração é o povo. Por essa razão, a accountability favorece a deliberação pública e a participação dos cidadãos na vida pública, que são aspectos fulcrais da ‘cidadania democrática’.* Segundo o mesmo autor, a accountability postula a disponibilização de informação aos cidadãos pelos poderes públicos, mas não só: estes têm o dever de explicar e justificar as medidas adotadas, bem como o dever de responder às críticas que lhes sejam dirigidas.” (COSTA, 2017)

Gestão Fiscal, órgão de representação múltipla, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de controle social com impacto nos índices de corrupção, finalizando suas argumentações, nestes termos:

“Afim, a resistência dos governos em submeter-se ao amplo controle (estatal e social), a persistência na utilização de procedimentos opacos e sem publicidade, bem como a tendência de tornar o poder invisível favorecem a corrupção, desviam recursos públicos indispensáveis à implementação de políticas públicas vinculadas à efetivação de direitos fundamentais sociais, tornam os serviços públicos precários e impedem o desenvolvimento nacional.”

Portanto, não se pode abrir mão de ferramentas auxiliares, notadamente quando são as únicas que possuem eficácia contra a corrupção não convencional, pois neste tipo de corrupção, as “condutas escapam do sistema punitivo, pois não são tipificadas legalmente que, por isto, não podem ser punidas, mas não deixam de ser consideradas realisticamente como corrupção”. (JÚNIOR, 2015, p.39)

Difusão do princípio anticorrupção: necessidade

Há sempre uma cobrança ao Ministério Público, não sem razão, acerca da eficácia, dos resultados e da eficiência dos métodos tradicionais de combate à corrupção, destinados à corrupção tradicional, convencional. Entretanto, em um Estado corrupto, há de se importar acerca dos motivos dos atos corruptos, dos métodos de fuga do sistema de controle da corrupção e do nível de percepção dos cidadãos acerca do fenômeno corrupção.

Ao lado da ideia de impossibilidade de irradiação total do fenômeno, há a ideia de controle, porém, com maior eficácia a partir da dissuasão do conceito de atos da pequena corrupção convencional, bem como da corrupção não convencional, algo que se traduza numa prática de cidadania, em que não basta ter a consciência e se abster, mas também e, principalmente, fazer uso de um discurso combativo, repressivo e desmotivador da prática de atos corruptivos.

Nesse âmbito, um discurso de valorização e reforço do direito, do normativo, poderá ser feito pelo uso do princípio anticorrupção, não só demonstrando a sua existência, exaltando a sua força normatividade, mas relacionando a sua eficiência em relação a implementação com maior eficácia dos demais valores expressos na Constituição, tais como direitos humanos, igualdade, democracia, etc.

Este tipo de tarefa pode ser realizada por qualquer cidadão, entretanto, os membros do Ministério Público podem potencializar o discurso, instrumentalizando em seus arrazoados cotidianos, a fim o Poder Judiciário pode fazer muito em relação a eficácia dos instrumentos legais de combate à corrupção convencional, bem como se constitui numa caixa de ressonância dos ideais constitucionais.

A cerca do arcabouço de instrumento legais⁵ de combate à corrupção convencional nos fala LEVIANU (2014, p.162):

“Novas leis vêm sendo aprovadas visando o controle da corrupção, muitas delas importantes, outras apenas para satisfazer o clamor social, num contexto de crise de representação, onde se pergunta: como escolher representantes se as pessoas não se representam a si mesmas, já que desconhecem seus direitos e deveres, sendo razoável

⁵ Os principais conjunto de normas são: Ação Popular (Lei 4717/65), Ação Civil Pública (7347/85), Lei da Improbidade Administrativa (8429/92), Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000); Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) e Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013).

questionar a razoabilidade do aumento alucinante de leis numa sociedade em decadência e doente socialmente.”

Neste contexto, principalmente em relação ao combate à corrupção não convencional, há que se dispor de instrumentos diversos das sanções legais, instrumentos sociais e de prática de cidadania, que supra essa lacuna de combate, bem como reforce e fortaleça o combate via instrumentos legais de sanção às condutas corruptas.

Essa ideia de reforçar o combate à corrupção via participação da sociedade civil está presente na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção⁶ (CNUCC), que em seu artigo 13⁷, invoca a necessidade do fomento neste âmbito, e, no sentido aqui proposto, “para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim, como a ameaça que esta representa”.

No âmbito do Ministério Público brasileiro há de se registrar a “campanha o que você tem a ver com a corrupção?”, iniciada no Ministério Público de Santa Catarina, hoje com contornos de amplitude nacional, bem como a “campanha não aceito corrupção”, hoje com contornos de sociedade cível organizada.

Evidente que, em cada contexto e conjuntura, e em cada sociedade, haverá um impacto específico, que se espera produtor, em relação ao combate à corrupção, nomeadamente em relação à corrupção não convencional ou à corrupção convencional de pequeno porte, pouco presente nos instrumentos processuais ordinários, de combate à corrupção.

CONCLUSÃO

O fenômeno corrupção é uma forte realidade no Brasil, aferível, não só pelos casos (suas naturezas e circunstâncias) que diariamente passam por nossos gabinetes ministeriais, mas também pelos escândalos televisionados e, principalmente, pelo número da percepção da corrupção em que o país ocupa (76º lugar numa relação de 176 nações), revelando um índice de 40 pontos, numa escala de 0 – percebido como altamente corrupto, a 100 – percebido como altamente íntegro, aferível em relação ao setor público, relacionados pela Transparência Internacional, decrescentemente, do menos para o mais corrupto (iniciando pela Dinamarca, 90 pontos e finalizando pela Somália, 10 pontos).

O Fenômeno da corrupção aniquila o contrato social, degrada a democracia e impacta diretamente a justiça social e a igualdade entre os cidadãos.

⁶ De 31.10.2003, assinada em 09.12.2003, aprovada pelo Congresso Nacional em 18.05.2005 (Dec 348), ratificada pelo Brasil em 15.06.2005, teve o texto promulgado no nosso ordenamento em 31.06.2006 (Dec 5687).

⁷ Artigo 13. Participação da sociedade. 1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para:

- i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros;

- ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

Somos concordes no entendimento de que por mais que uma nação construa avanços científicos e, por mais que seus legisladores elaborem as melhores leis, a corrupção poderá tornar sem efeitos resultados benéficos esperados no seio da sociedade (MACAHDO, 2017).

É indiscutível o papel destinado ao Ministério Público brasileiro na Constituição Federal de 1988, que lhe forneceu poderes necessários à promoção da justiça e da igualdade social, sendo a corrupção o grande entrave na consecução destes fins. O combate ao fenômeno corrupção se revela o grande desafio a ser enfrentado.

Para além do uso das ferramentas legais tradicionais de combate à corrupção, há que se desenvolver tarefas outras de interferência no meio social, cultural, educacional e de estilo de vida, com força que possa dissuadir atos de pequena corrupção e de corrupção não convencional, impactando diretamente estas condutas, bem como, indiretamente, as condutas da grande corrupção convencional.

Portanto, propomos como tarefa a ser desenvolvida diariamente, sempre que possível e adequado, mesmo que desnecessário para o ato, nas peças e arrazoados ministeriais, seja difundido o Princípio Constitucional Anticorrupção, sua autonomia, seu caráter estruturante e sua força normativa, produtora, num aspecto negativo, de combate efetivo aos atos de corrupção, e, num aspecto positivo, de valorização dos atos virtuosos, porque em conformidade com os valores constitucionais, bem como sejam difundidos os efeitos sempre prejudiciais do fenômeno da corrupção, demonstrando seus impactos nas instituições democráticas, nos valores sociais e nos direitos individuais e difusos .

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **BERTONCINI**, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. “Ampla transparência e controle social como meios de redução dos índices de corrupção no Brasil” in Teses do XXI Congresso Nacional do Ministério Público. Rio de Janeiro, Amperj – 2015.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de contas e a boa governança*. 2ª edição. Lisboa: Petrony editora – 2017.

BRASIL. Decreto 5.687 de 31.01.2006, promulga a Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 22.07.2017.

BRASIL. Instituto Não Aceito Corrupção. <http://naoaceitocorruptao.org.br/2015/o-instituto/>. Acesso em 22.07.2017.

BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. CAMPANHA o que você tem a ver com a corrupção? Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corruptao>. Acesso em 22.07.2017.

GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris – 2011.

JÚNIOR, Amilcar Araújo Carneiro. *Princípio Anticorrupção*. Coimbra: universidade de Coimbra, trabalho parcial para doutoramento – 2015.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção – incluindo a Lei anticorrupção*. 2ª edição. São Paulo: Quartier Latin – 2014.

MACHADO, Jónatas E. M.. Princípio Anti-Corrupção: dimensões constitucionais e jurídico-internacionais. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/df2015/docs/anti-corruptao.pdf>. Acesso em 22.07.2017.

_____. Princípio anticorrupção: palestra in Advanced Studies Program: transparência, accountability, compliance, boa governança e princípio anticorrupção. Recife: 2017. Disponível em: <http://www.fcilaw.org/advprogcorruption/>. Acesso em 22.07.2017.

Corruption perceptions index 2016. Regional analysis. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table. Acesso em 22.07.2017.