

A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA E PARÂMETRO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

PUBLIC INTEGRITY AS A FOUNDATION OF DEMOCRACY AND A PARAMETER FOR CONVENTIONALITY CONTROL

Artigo recebido em: 13/03/2026

Artigo aceito em: 12/06/2026

Yan Capua Charlot*

*Universidade Federal de Sergipe (UFS), Aracaju, Sergipe, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1199535613624065>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4199-0584>

ycharlot@gmail.com

The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

No contexto da consolidação do Estado de Direito, este artigo investiga a integridade pública como instrumento de evolução democrática, distinguindo-a da noção de combate à corrupção. Adotam-se três objetivos: (i) construir e diferenciar os conceitos de integridade pública e de combate à corrupção, demonstrando entre eles uma relação de inclusão, e não de oposição; (ii) analisar o bloco de convencionalidade que disciplina a matéria, composto pelas Convenções Interamericana (OEA), da OCDE e de Mérida (ONU), articuladas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 e à compreensão da corrupção como violação de direitos humanos; e (iii) demonstrar a essencialidade do controle de convencionalidade como via de exigibilidade desses deveres, notadamente à luz da Recomendação CNJ nº 168/2026, que institui o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana. A metodologia é bibliográfica e documental, apoiada em doutrina de referência, no bloco convencional e em atos normativos correlatos. Conclui-se que a integridade pública constitui vetor essencial da consolidação democrática, devendo ser incorporada não apenas como parâmetro de controle de constitucionalidade, mas também de controle de convencionalidade.

Palavras-chave: Integridade Pública. Combate à Corrupção. Bloco de Convencionalidade. Controle de Convencionalidade. Direitos Humanos.

Abstract

Within the context of the consolidation of the rule of law, this article investigates public integrity as an instrument of democratic evolution, distinguishing it from the notion of combating corruption. Three objectives are adopted: (i) to construct and differentiate the concepts of public integrity and of combating corruption, demonstrating between them a relationship of inclusion rather than opposition; (ii) to analyze the conventionality block that governs the matter, composed of the Inter-American (OAS), OECD and Mérida (UN) Conventions, articulated with Sustainable Development Goal 16 and with the understanding of corruption as a violation of human rights; and (iii) to demonstrate the essentiality of conventionality control as a means of enforcing these duties, notably in light of CNJ Recommendation No. 168/2026, which establishes the Statute of the Brazilian Inter-American Magistracy. The methodology is bibliographical and documentary, supported by reference doctrine, by the conventional block and by related normative acts. It is concluded that public integrity constitutes an essential vector of democratic consolidation, and should be incorporated not only as a parameter of constitutionality control, but also of conventionality control.

Keywords: Public Integrity. Combating Corruption. Conventionality Block. Conventionality Control. Human Rights.

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo, a corrupção foi tratada, nos círculos diplomáticos e intergovernamentais, como uma “pequena dificuldade local”, um incômodo a ser minimizado e mantido à margem das agendas de desenvolvimento. Essa hesitação ruiu quando se tornou inegável o quanto a corrupção corrói as capacidades estatais, pois distorce prioridades de gasto, aprofunda desigualdades, enfraquece direitos e mina, de forma cumulativa, a confiança social e a legitimidade democrática (Pope, 2000). Foi do reconhecimento de que o problema era estrutural, e não anedótico, que emergiu, com densidade própria, a linguagem da integridade pública.

Este artigo investiga a construção do conceito de integridade pública como instrumento de evolução democrática, sustentando a tese de que ela deve ser tutelada por dupla via. Não apenas pelo clássico controle de constitucionalidade, mas também pelo controle de convencionalidade. Para tanto, estabelecem-se três objetivos. Primeiro, construir e diferenciar os conceitos de integridade pública e de combate à corrupção, demonstrando entre eles uma relação de inclusão, e não de oposição; segundo, analisar o bloco de convencionalidade que disciplina a matéria, composto pelas convenções internacionais anticorrupção, articuladas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 e à compreensão da corrupção como violação de direitos humanos; terceiro, demonstrar a essencialidade do controle de convencionalidade como via de exigibilidade desses deveres, notadamente à luz da Recomendação CNJ nº 168/2026, que instituiu o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana.

A metodologia adotada é bibliográfica e documental, com consulta às doutrinas de referência, ao bloco convencional e aos atos normativos correlatos.

2 INTEGRIDADE PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO

Na dinâmica social contemporaneidade, são crescentes as preocupações sobre a manipulação do discurso e a propagação de informações falsas. A esse respeito, Bernard Charlot e Veleida Charlot (2025, p. 157, 2021, p. 14), argumentam que no contexto de negacionismo e de crise da relação com a verdade, sofrem não somente a ciência e seu ensino, mas “também o espírito crítico, a liberdade de pensamento, a convivência

democrática, a possibilidade de um mundo comum, compartilhado por pessoas diferentes”.

Aproximando-se dos conflitos sociais conectados ao fenômeno jurídico, a malversação de verbas públicas, a gestão ineficiente e corrupta da coisa pública, a omissão de informações e dados constituem situações de notória gravidade, que impactam a evolução democrática da sociedade. Como possível resposta a esses problemas, surge a linguagem da integridade pública, apresentada em uma proposta de inversão de foco.

Em vez de perguntar como punir o desvio depois que ele ocorre, a integridade pública pergunta como construir contextos institucionais em que o desvio seja, de saída, uma atividade de alto risco e baixo retorno (Pope, 2000). Trata-se, portanto, de uma moldura preventiva e sistêmica (Pope, 2000; Graycar; Prenzler, 2013). Preventiva porque atua sobre incentivos e oportunidades antes do ilícito; sistêmica porque entende que a honestidade governamental não se sustenta em virtudes individuais isoladas, mas em arranjos que se reforçam mutuamente. Seu fundamento não é apenas ético, apesar de dialogar com tradições culturais e religiosas diversas, mas sobretudo pragmático, pois o que está em jogo são os efeitos distributivos da corrupção, que enviesam decisões, captura a regulação e nega mobilidade a parcelas inteiras da população (Pope, 2000).

Essa ambição preventiva ganhou uma arquitetura de referência no “TI Source Book”, da Transparência Internacional, que desloca a resposta anticorrupção de iniciativas pontuais para um desenho orgânico e coerente (Pope, 2000). Sua imagem mais conhecida é a do templo grego, em que a integridade, figurada no telhado, só se sustenta quando os pilares institucionais e os pilares de regras e práticas, como eleições livres, gestão de conflitos de interesse, ética pública, direito à informação e liberdade de expressão, operam de forma coordenada. Basta que um pilar fraqueje para sobrecarregar os demais e ameaçar o conjunto (Pope, 2000).

É essa lógica que o Sistema Nacional de Integridade operacionaliza. Além de uma mera condenação moral, o sistema enuncia um desenho de freios e contrapesos que dispersa o poder e o submete a vigilância recíproca, articulando órgãos estatais (Legislativo, Executivo, Judiciário, auditoria, ouvidoria) e atores sociais (imprensa, sociedade civil e setor privado) em pilares interdependentes (Pope, 2000; Graycar; Prenzler, 2013). Sua eficácia, porém, não decorre da soma de peças isoladas. A experiência comparada mostra que reformas avulsas tendem ao fracasso, e que processos redesenhados só prosperam quando acompanhados de restrições legais críveis, de um

sistema de justiça independente e de vontade política sustentada por custos reputacionais reais para a corrupção (Pope, 2000). Daí a preferência por avanços incrementais, as chamadas “ilhas de integridade”, mudanças localizadas que acumulam aprendizado e irradiam para o restante da administração.

Por que apostar na prevenção, e não apenas na punição? A análise econômica da corrupção oferece a resposta. Ela tende a proliferar onde se combinam monopólio, ampla discricionariedade e baixa *accountability* – a fórmula “M + D - A” de Klitgaard (1988). Disso decorre um programa de ação claro, que se constitui em reduzir a discricionariedade, limitar o poder de monopólio e elevar as consequências esperadas do desvio.

Rose-Ackerman (1999) reforça que reformas eficazes dependem da mudança do desenho institucional, e não de medidas meramente repressivas, a exemplo de simplificar leis e procedimentos, dividir decisões complexas em tarefas revisáveis, instituir trabalho em equipe e rotação de agentes, formas concretas de fazer com que “o poder detenha o poder” (Montesquieu, 2000). À redução de oportunidades soma-se a correção de incentivos, como recompensar o bom desempenho e tornar o desvio custoso, inclusive pela publicidade, que funciona como penalidade reputacional (Klitgaard, 1988).

Nesse arranjo, a transparência ativa e o acesso à informação não são acessórios, mas condições de possibilidade do escrutínio cívico e da correção de rumos (Eigen, 2003; Pope, 2000). Sem fluxo informativo, a sociedade civil não monitora, e a opacidade converte-se em vulnerabilidade do sistema (Klitgaard, 1988). Não por acaso, instrumentos como o *Integrity Pact*, em contratações públicas, exigem que a autoridade torne pública toda a informação técnica, legal e administrativa do contrato (Eigen, 2003), exigência que se projeta diretamente sobre a meta 16.6 do ODS 16, voltada a instituições transparentes e responsáveis (ONU, 2015). A utilidade prática dessa abordagem aparece nos pontos de maior vulnerabilidade, como nas contratações públicas, nas regras de concorrência aberta e na digitalização dos certames, o que reduz as oportunidades de colusão e de fraude (Graycar; Prenzler, 2013); na entrega de serviços básicos como a saúde, a “pequena corrupção” causa danos sociais severos sobre os mais pobres, exigindo rotinas como a rotação de agentes e a decisão compartilhada por mais de um servidor (Klitgaard, 1988; Graycar; Prenzler, 2013).

Definida a integridade como paradigma, cumpre estabilizar o vocabulário da corrupção que ela pretende prevenir. A definição jurídico-analítica de corrupção

permanece controvertida e multiforme, variando conforme o prisma teórico e o contexto institucional. A literatura sistematiza ao menos três linhas úteis. A político-institucional, que descreve a corrupção como processo degenerativo em escala macro, capaz de perverter características constitutivas de um sistema e de afetar a distribuição de poder e a confiança pública (Amoros *et al.*, 2021; Vannucci, 2017). A sociológica, que enfatiza a prática situada, emergente de relações específicas e de assimetrias de informação (Amoros *et al.*, 2021; Garcia, 2013). E por fim, a econômica, que modela o fenômeno como escolha racional diante de estruturas de incentivos e custos esperados, na tradição de Beccaria e Bentham e com desenvolvimento em Becker (1968) (Alencar; Gico Júnior, 2011; Adriano, 2019).

Para além das escolas e correntes de pensamento, o núcleo do conceito converge para o mau uso do poder confiado em benefício privado (Nye, 1967), que se manifesta em escalas distintas: a pequena corrupção (*petty corruption*), das transações cotidianas com agentes de baixo escalão, e a grande corrupção (*grand corruption*), que alcança o alto escalão e distorce o próprio desenho das políticas públicas (Graycar; Prenzler, 2013). Enfrentar a integridade como dever-direito exige responder a ambas, pois enquanto a primeira corrói a confiança cotidiana nas instituições; a segunda compromete a capacidade do Estado de promover desenvolvimento (Pope, 2000; Rose-Ackerman, 1999) e cumprir as metas do ODS 16, como aponta Sachs (2017).

Do ponto de vista tipológico, convém estabilizar distinções que terão impacto na análise normativa adiante. A separação entre corrupção ativa e passiva, a oferta ou concessão indevida dirigida ao agente, de um lado, e a solicitação ou aceitação pelo próprio agente, de outro, esclarece papéis, consequências e a prova exigível, e tornou-se central a partir da Convenção Interamericana (Ramina, 2003, 2009). A ela soma-se a clivagem organizacional entre corrupção externa, em episódios isolados na “ponta” do atendimento ao público, e interna, em conluíus estruturados e mercantilizados dentro da própria organização, que orientam estratégias diferenciadas de monitoramento e controle (Bac, 1998; Klitgaard, 1988). Acrescenta-se a classificação entre corrupção sistêmica, esporádica e institucional: a primeira, marcada por recorrência, redes estáveis e naturalização da troca ilícita; a segunda, episódica e difusa; a terceira, mais sutil, quando práticas que traem os propósitos legítimos da instituição se consolidam inclusive sob aparente legalidade, exigindo resposta jurídico-ética multidimensional (Sousa, 2011; Mazon; Labruna; Issa, 2023; Miller, 2017).

Entre essas formas, a mais sutil e preocupante é a corrupção institucional, ou *captura estatal* (*state capture*): um desvio que opera sob o manto da legalidade formal, quando interesses privados influenciam a própria redação das regras para que sejam escritas em seu benefício (Graycar, 2015; Salter, 2010). É a degeneração que Montesquieu (2000) já identificava como a corrupção dos princípios que antecede a ineficácia das leis. Aqui, a estrita conformidade legal não garante integridade, porque a regra nasceu cooptada; por isso, o foco se desloca da punição de atos isolados para o redesenho estrutural das regras e a proteção dos freios e contrapesos entre os Poderes (Anechiarico; Jacobs, 1996; Garcia, 2019).

Para operacionalizar a identificação e a mitigação desses riscos multifacetados, a doutrina propõe a matriz TASP (Types, Activities, Sectors, Places) como ferramenta de leitura (Graycar; Prenzler, 2013). Ela transforma o termo “corrupção” de um rótulo geral em um mapa analítico replicável, segmentando o fenômeno em componentes manejáveis, tipos de conduta (suborno, fraude, nepotismo), atividades administrativas específicas, setores afetados (justiça, saúde, contratações) e lugares ou escalas de incidência, o que permite que o desenho de medidas preventivas seja situado e direcionado, em vez de genérico (Graycar, 2015; Graycar; Prenzler, 2013).

Explicado o conceito, impõe-se a distinção central deste eixo: combate à corrupção e integridade pública não são sinônimos. O combate, quando reduzido à repressão penal ou disciplinar e à lógica das “maças podres”, entrega ganhos episódicos e frustra promessas de transformação, porque não toca as causas-raiz (Pope, 2000). A integridade, ao contrário, é prevenção estruturada, que atua sobre cultura organizacional, procedimentos, desenho institucional e governança da informação (Pope, 2000). A relação entre as duas é de inclusão, não de oposição: a repressão é subconjunto necessário, mas insuficiente, da agenda de integridade. Medidas repressivas isoladas apenas deslocam a prática ilícita para zonas menos vigiadas; é no acoplamento entre repressão e reforma que os impactos se potencializam, evitando tanto o punitivismo estéril quanto a retórica vazia (Pope, 2000).

Duas ressalvas impedem que essa agenda descambe para o voluntarismo. A primeira é que a busca da integridade não autoriza a perseguição de uma retidão absoluta: arquiteturas hipertrofiadas de controle podem tornar o governo ineficaz e contraproducente (Anechiarico; Jacobs, 1996; Pope, 2000). Daí a preferência por *bright-line rules*, regras estruturais e objetivas que desencorajam a tentação sem sufocar a

administração, e por desenhos que alinhem o interesse privado ao público, em vez de pretender moralizar condutas (Teachout, 2014). A segunda é que reformas de integridade são processos de ciclo longo, pois inovações geram contramedidas estratégicas, a vontade política é escassa e instável, e iniciativas impostas de fora costumam fracassar por falta de “propriedade local” (Pope, 2000).

Em síntese, a integridade pública, tal como aqui entendida e defendida, é um paradigma preventivo e sistêmico que transcende a reação ao ilícito e se ancora em instituições, regras e práticas que se reforçam mutuamente, com a transparência, a liberdade de expressão, a independência judicial e a participação cívica como condições de uma *accountability* efetiva (Pope, 2000). Essa base conceitual fornece o quadro de referência para o passo seguinte: demonstrar que a integridade não é apenas exigência de boa administração, mas objeto de um bloco convencional que a vincula aos direitos humanos e ao desenvolvimento sustentável.

3 O BLOCO DE CONVENCIONALIDADE SOBRE INTEGRIDADE E COMBATE À CORRUPÇÃO

No plano das obrigações internacionais, três convenções compõem o núcleo normativo que dá lastro à agenda de integridade. Antes de analisar a contribuição de cada uma, convém destacar a importância do Direito Internacional como elemento de coesão social, considerando que ele se manifesta não apenas por meio de convenções e diplomas formais, mas também “através do relacionamento humano com contorno social e, por vezes, jurídico” (Perazzo, 2023).

A Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) foi pioneira ao reconhecer a transcendência internacional do fenômeno e ao instituir cooperação entre Estados, tendo sido aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 152/2002 e promulgada pelo Decreto nº 4.410/2002. O texto parte do impacto da corrupção sobre a democracia representativa, a justiça e o desenvolvimento humano, e convoca setor público, empresas e sociedade civil à prevenção e ao combate, inclusive diante de vínculos com o crime organizado e receitas do tráfico de entorpecentes (Ramina, 2009; OEA, 2011). Em termos operativos, combina medidas preventivas - códigos de conduta, gestão de conflitos de interesse, órgãos de controle, canais de denúncia, governança contábil nas empresas - com mandatos de criminalização e cooperação.

Destacam-se a dupla face do suborno (ativo e passivo), o suborno transnacional em artigo próprio e o enriquecimento ilícito, além de cláusulas que vedam qualificações defensivas como “delito político” e dispensam a prova de dano patrimonial ao Estado para a caracterização dos atos (OEA, 2011; Ramina, 2009). O escopo da Convenção é abrangente, abarcando desde a prevenção até a perseguição, punição e erradicação da corrupção; ratificada por muitos países em desenvolvimento e em transição, exige a criminalização de ampla lista de atos e contém disposições sobre assistência recíproca e cooperação, prevendo que o sigilo bancário não pode ser usado como fundamento para a recusa de assistência (Ramina, 2003).

A Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (1997), internalizada pelo Decreto nº 3.678/2000, tem escopo mais circunscrito, mas influência decisiva. Seu eixo é a criminalização do suborno ativo em transações internacionais, com definição ampla de vantagem indevida e de “funcionário público estrangeiro”, inclusive em empresas estatais e organizações internacionais, e com sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, comparáveis às aplicadas ao suborno doméstico (Ramina, 2003; Godinho, 2011). Dois elementos merecem relevo: o princípio da equivalência funcional, que busca harmonizar, sem uniformizar, as respostas internas, viabilizando cooperação, assistência jurídica e extradição (Godinho, 2011); e o monitoramento robusto por pares, por meio do Grupo de Trabalho sobre Suborno, com questionários, visitas in loco e avaliações públicas, coordenadas, no Brasil, pela CGU. A Convenção exige que as denúncias sejam investigadas seriamente, sem considerações de natureza política, impõe medidas sobre arquivos, registros e contabilidade, veda a contabilidade paralela (“caixa dois”) e determina a criminalização de coautores, instigadores, cúmplices e acobertadores (Ramina, 2003).

Esse escrutínio externo tem notado, inclusive, riscos de retrocesso institucional, como se registrou em 2019 a propósito de iniciativas que fragilizariam a independência de promotores e juízes e o uso de relatórios de inteligência financeira em investigações no Brasil (UOL, 2019). Por outro lado, a atuação da OCDE influenciou reformas legislativas relevantes no plano nacional, como a introdução, no Código Penal, do capítulo II-A sobre crimes contra a administração pública estrangeira (artigos 337-B a 337-D), e a Lei nº 12.846/2013, que instituiu a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (Pagliarini; Martins, 2020).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida (2003), aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006, fornece a moldura mais abrangente. Estruturada em oito capítulos, vai de medidas preventivas e políticas públicas à criminalização de suborno, peculato, lavagem e obstrução da justiça; da cooperação internacional à recuperação de ativos; da assistência técnica ao mecanismo de aplicação por conferência dos Estados Parte (Godinho, 2011). Sua ambição universal é, a um só tempo, virtude e limite: articula prevenção e repressão, setor público e privado, agentes nacionais, estrangeiros e internacionais, mas enfrenta desafios de monitoramento efetivo, cautelas de soberania e diversidade de compromissos, que podem reduzir a força vinculante prática e deslocar a Convenção para o terreno das diretrizes (Godinho, 2011). Ainda assim, Mérida consagra a tríade prevenção estruturada, repressão com garantias e cooperação para rastrear, confiscar e repatriar ativos desviados, para mitigar o dano da grande corrupção (Graycar; Prenzler, 2013).

Esse bloco convencional dialoga diretamente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, da Agenda 2030, que propõe sociedades pacíficas e inclusivas, instituições eficazes e acesso à justiça. Metas como 16.5 (redução substancial da corrupção e do suborno), 16.6 (instituições eficazes, responsáveis e transparentes), 16.10 (acesso à informação e liberdades fundamentais), 16.3 (Estado de Direito e justiça) e 16.4 (fluxos ilícitos e recuperação de ativos) compõem o feixe normativo-programático que vincula integridade pública, direitos fundamentais e desenvolvimento sustentável (ONU, 2015). A literatura de desenvolvimento reforça esse vínculo, pois governança eficaz, integridade e prestação de contas condicionam a eficiência do gasto social, a redução de desigualdades e a sustentabilidade de políticas públicas de longo prazo (Sachs, 2017).

A vinculação entre esse feixe convencional e os direitos humanos não é apenas programática. Como explicam Valerio de Oliveira Mazzuoli e Landolfo Andrade (2024, p. 193), no plano regional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) “já vem reconhecendo a corrupção como um fenômeno que afeta os direitos humanos em sua integralidade, com consequências negativas para o Estado de Direito e as instituições democráticas”. São citados como outras iniciativas que aproximam a noção do combate à corrupção à proteção aos direitos humanos a publicação da Resolução nº 01/17 pela Comissão Interamericana (Direitos Humanos e Luta contra a Impunidade e a Corrupção), de 12 de setembro de 2017, e o reconhecimento da Corte Interamericana de

violação direta de direitos humanos a partir de atos de corrupção no caso *Ramírez Escobar e outros vs. Guatemala* (2018), em que a falta de controle e de supervisão eficaz favoreceu um esquema de adoções irregulares (Andrade; Mazzuoli, 2023).

No plano doutrinário, parte da literatura sustenta a liberdade em relação à corrupção como direito humano em construção (Murray; Spalding, 2015), ao reconhecer que o ato de corrupção acarreta, inevitavelmente, a violação de um conjunto de outros direitos humanos essenciais, a exemplo do direito à saúde, à educação, entre outros (Peters, 2018; Monteiro Filho; Piovesan, 2021). Nessa concepção de liberdade de corrupção, a ideia é “se ver livre” da corrupção, como elemento que macula a vida democrática na contemporaneidade, constituindo-se, assim, em verdadeiro direito humano.

Reconhecida essa conexão, as convenções de combate à corrupção deixam de ser lidas como tratados comuns e passam a integrar, ao lado das normas constitucionais e infraconstitucionais, o microsistema de defesa do patrimônio público (Andrade; Mazzuoli, 2023). Como não foram aprovadas pelo quórum qualificado do art. 5º, § 3º, da Constituição, mas versam matéria conexa aos direitos humanos, ostentam status supralegal, situadas abaixo da Constituição e acima da legislação ordinária, na linha fixada pelo Supremo Tribunal Federal quanto aos tratados de direitos humanos (Andrade; Mazzuoli, 2023). É precisamente essa posição hierárquica que autoriza falar, em sentido próprio, em um bloco de convencionalidade sobre integridade e combate à corrupção: um conjunto de parâmetros normativos supraleais aptos a condicionar a validade da produção normativa interna, e não um mero repositório de diretrizes de cooperação.

O conjunto desses instrumentos (OEA, OCDE, ONU) converge, assim, para o ODS 16 e impõe ao Estado um regime de dupla conformidade, interna e internacional, aferível inclusive pela Corte Interamericana quando exige diligência reforçada e remédios estruturais de transparência e *accountability*, convertendo compromissos programáticos em deveres positivos exigíveis (Pope, 2000; ONU, 2015). Estabilizado o vocabulário da corrupção e demonstrado o estatuto convencional da integridade, resta a questão decisiva: por qual via esses deveres se tornam efetivamente exigíveis no ordenamento interno. É o que se examina a seguir.

4 A ESSENCIALIDADE DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E O ESTATUTO DA MAGISTRATURA BRASILEIRA INTERAMERICANA

O bloco convencional examinado só se converte em tutela efetiva se acompanhado de um mecanismo de exigibilidade: o controle de convencionalidade. Introduzido no debate brasileiro por Mazzuoli a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, ele consiste na compatibilização vertical da produção normativa doméstica não apenas com a Constituição, mas também com os tratados internacionais ratificados pelo país, a chamada dupla compatibilidade vertical material (Mazzuoli, 2009). A consequência é rigorosa: a compatibilidade da lei com o texto constitucional já não lhe garante validade; uma norma conforme à Constituição, mas incompatível com tratado em vigor, não passa no segundo exame de compatibilidade e deve ser rechaçada pelo juiz no caso concreto (Mazzuoli, 2009).

Como as convenções de combate à corrupção ratificadas pelo Brasil ostentam status supralegal, elas funcionam como *standards* do controle difuso de convencionalidade das normas infraconstitucionais anticorrupção, a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa. Disso decorre que toda norma interna de combate à corrupção, para ser válida, deve guardar dupla compatibilidade vertical material, com a Constituição e com o bloco convencional, sob pena de ser vigente, porém inválida. Trata-se, ademais, de controle que não se reserva às cortes superiores: pode ser invocado perante qualquer juízo e deve ser exercido por qualquer juiz, em linha preliminar, antes do exame do mérito (Andrade; Mazzuoli, 2023; Mazzuoli, 2009).

Reside aí a essencialidade do controle de convencionalidade para a agenda de integridade. Os deveres positivos de prevenção, transparência e *accountability* extraídos do bloco convencional e do ODS 16 permaneceriam programáticos se dependessem apenas da autocontenção legislativa; é a sua mobilização judicial, como parâmetro de validade das normas e dos atos internos, que supre a proteção insuficiente e realiza a integridade como direito-dever exigível (Rose-Ackerman, 1999; Mazzuoli, 2009). A corrupção, ao afetar liberdades e capacidades, deixa de ser mero problema de gestão e passa a obstáculo à realização de direitos, o que justifica esse reforço de exigibilidade.

É nesse contexto que se inscreve a Recomendação CNJ nº 168/2026, que instituiu o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana e alterou a Recomendação CNJ nº 123/2022. Partindo da premissa de que todo juiz nacional é também juiz interamericano,

o Estatuto orienta a observância dos tratados internacionais de direitos humanos em vigor no país e incentiva o exercício do controle de convencionalidade à luz da jurisprudência da Corte Interamericana, sempre que relevante ao caso concreto, estimulando ainda a formação continuada e a difusão dessa jurisprudência (Brasil, 2026). Nesse ponto, destaca-se a “importância de que o ensino jurídico incorpore, de modo substancial e aprofundado, abordagens relacionadas à temática dos Direitos Humanos” (Charlot; Machado, 2022), devendo-se, ainda, levar em conta a fase contemporânea do constitucionalismo, que alcança uma perspectiva fraternal, pois “a fraternidade é uma categoria jurídica e está amparada no texto constitucional vigente” (Machado, 2025, p. 221).

Embora de natureza orientadora, não alterando de forma vinculante o regime jurídico da magistratura, o Estatuto reconhece que a centralidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos não é apenas questão normativa, mas também estrutural, dependendo de condições institucionais para sua efetiva mobilização (Brasil, 2026). Aplicado à integridade pública, ele oferece o instrumento que converte o bloco de convencionalidade anticorrupção em parâmetro cotidiano de validade, fechando o percurso que vai da definição do conceito à sua tutela jurisdicional.

5 CONCLUSÃO

O percurso desenvolvido permitiu sustentar a integridade pública como fundamento da evolução democrática, articulando os três eixos propostos. No primeiro, demonstrou-se que integridade e combate à corrupção não se confundem: a integridade é paradigma preventivo e sistêmico, que atua sobre incentivos, desenho institucional e governança da informação, ao passo que a repressão, embora necessária, é dela subconjunto insuficiente, relação, portanto, de inclusão, e não de oposição.

No segundo eixo, mostrou-se que a integridade não é apenas exigência de boa administração, mas objeto de um bloco de convencionalidade: as Convenções Interamericana, da OCDE e de Mérida, articuladas ao ODS 16 e à compreensão da corrupção como violação de direitos humanos, ostentam status supralegal e passam a condicionar a validade da produção normativa interna, e não a operar como simples diretrizes de cooperação.

No terceiro, evidenciou-se que esse bloco só se torna efetivo por meio do controle de convencionalidade, dever de todo juiz nacional, agora reforçado pelo Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana (Recomendação CNJ nº 168/2026), que consagra a premissa do juiz nacional como juiz interamericano e incentiva o cotejo da norma interna com a jurisprudência da Corte Interamericana. Em relação a essa nova atribuição, os magistrados se veem às voltas com novos desafios, de dimensão não somente operacional ou argumentativa, mas epistemológica, tendo a oportunidade de, por meio da formação continuada e de sua relação pessoal com o saber, “continuar a surpreendente aventura humana e de deixar sua marca inteligente nela”, pois, afinal, “o que queremos fazer com essa aventura e esse mundo humano que nos tornaram, pequenos sapiens, seres humanos?” (Charlot, 2024).

Conclui-se, assim, que a integridade pública constitui vetor essencial da consolidação democrática, devendo ser tutelada por dupla via, controle de constitucionalidade e controle de convencionalidade.

REFERÊNCIAS

- ADRIANO, Lucas. **Gary Becker**: o homem que transformou tudo em economia. Terraço Econômico, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://terraoeconomico.com.br/gary-becker-o-homem-que-transformou-tudo-em-economia/>. Acesso em: 2 out. 2021.
- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, v. 7, p. 75-98, 2011.
- AMOROS, Francesc Perez; CARDOSO, Henrique Ribeiro; MACHADO, Luciana de Aboim; SANTOS, Mateus Levi Fontes. Administração Pública e Empresas no Combate à Corrupção Pandêmica: do Compliance ao acordo de Leniência. **Revista Jurídica**, v. 5, n. 62, p. 359-389, jan. 2021.
- ANDRADE, Landolfo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O status normativo das convenções de combate à corrupção**. Consultor Jurídico, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/>. Acesso em: 8 jul. 2026.
- ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The pursuit of absolute integrity**: how corruption control makes government ineffective. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
- BAC, Mehmet. The Scope, Timing, and Type of Corruption. **International Review of Law and Economics**, v. 18, p. 101-120, 1998.

BECKER, Gary S. **Crime and Punishment: An Economic Approach**. 1968. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (eds.). *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Cambridge: NBER, 1974. p. 1-54.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília, DF: CNJ, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação nº 168, de 23 de março de 2026**. Institui o Estatuto da Magistratura Brasileira Interamericana e altera a Recomendação CNJ nº 123/2022. Brasília, DF: CNJ, 2026.

CHARLOT, Bernard; CHARLOT, Veleida Anahi Capua da Silva. O Negacionismo: uma Crise Social da Relação com a “Verdade” na Sociedade Contemporânea. **Revista Internacional Educon**, v. 2, n. 3, e21023004, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47764/21023004>.

CHARLOT, Bernard. Aprender é Entrar no Mundo Humano e nele Produzir-se como sendo Humano (A Educação como Fundamento Antropológico). **Revista Internacional Educon**, v. 5, n. 1, 2024. DOI: <https://doi.org/10.47764/e24051001>.

CHARLOT, Bernard. **Educação: uma aventura humana**. São Paulo: Cortez, 2026.

CHARLOT, Yan Capua; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Contributos do princípio da fraternidade para uma renovação da formação jurídica e o alcance da Justiça social**. In: Deisemara Turatti; Geralda Magella de Faria Rossetto; Anayara Fantinel Pedroso. (Org.). *Direitos Humanos, Fraternidade e Justiça Social na Sociedade em Rede*. 1ed. Paraná: CLAEC, 2022, v. 1, p. 71-83. DOI: <http://doi.org/10.23899/9786589284284.3>

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Corrupção e Direitos Humanos**. Washington: OEA, 2019.

EIGEN, Peter. **Das Netz der Korruption: wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft**. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2003.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, Maria. A Teoria da Corrupção (Dobel): os Poderes e o Estado. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 3, n. 56, p. 431-444, jul. 2019.

GODINHO, Thiago José Zanini. Contribuições do direito internacional ao combate à corrupção. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, p. 347-386, jan./jun. 2011.

GRAYCAR, Adam; PRENZLER, Tim. **Understanding and preventing corruption**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

GRAYCAR, Adam. Corruption: classification and analysis. **Policy and Society**, v. 34, n. 2, p. 87-96, jun. 2015.

KLITGAARD, Robert E. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria jurídica: fundamentos e alcance**. 2. ed. Curitiba: Appris, 2025.

MAZON, C.; LABRUNA, F.; ISSA, R. H. Corrupção sistêmica, institucional e estrutural: reflexões jusfilosóficas. **Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 2, n. 33, p. 275-289, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; ANDRADE, Landolfo. Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, n. 3, p. 179-206, set./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89876>

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 46, n. 181, p. 113-139, jan./mar. 2009.

MILLER, Seumas. **Institutional Corruption: A Study in Applied Philosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MONTEIRO FILHO, A.; PIOVESAN, F. O Combate à Corrupção Globalizada e a Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 14, n. 43, p. 215-258, 2021.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MURRAY, Matthew; SPALDING, Andrew. **Freedom from Official Corruption as a Human Right**. Governance Studies at Brookings, jan. 2015.

NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-429, jun. 1967.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**: Antecedentes. 2011. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/portuguese/corr_ante.htm. Acesso em: 11 fev. 2024.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; MARTINS, Camila Saldanha. O Combate à Corrupção diante dos Tratados Internacionais Assumidos pelo Brasil e sua Influência na Tipicidade Penal. **Revista da AJURIS**, v. 46, n. 147, p. 13-38, 2020.

PERAZZO, Márcia Carolina Trivellato. **Nudge Socioalimentar: Integração Social e Nutricional dos Migrantes Forçados durante a Pandemia Covid-19**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

PETERS, Anne. Corruption as a Violation of International Human Rights. **The European Journal of International Law**, v. 29, n. 4, 2018.

POPE, Jeremy. **Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**. Berlin: Transparency International, 2000.

RAMINA, Larissa. A Convenção Interamericana contra a Corrupção: uma Breve Análise. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 6, n. 6, 2009.

RAMINA, Larissa. Tratamento jurídico internacional da corrupção: a Convenção Interamericana contra a Corrupção da OEA e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE. A&C – **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Tradução de Jaime Araújo. Lisboa: Actual, 2017.

SALTER, Malcolm. **Lawful but corrupt: Gaming and the problem of institutional corruption in the private sector**. Harvard Business School, 2010.

SOUSA, Luís de. **Corrupção e Qualidade da Democracia: o que pensam os portugueses**. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2011.

TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in America**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

UOL. **OCDE vê luta contra corrupção no Brasil ameaçada**. UOL Economia, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2019/11/13/ocde-ve-luta-contra-corrupcao-no-brasil-ameacada.htm>. Acesso em: 16 fev. 2024.

VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 251-281, mar. 2017.