LUIZ FERNANDES MACHADO MENDES
CARMEN LUCIA TAVARES FELGUEIRAS
ELOI MARTINS SENHORAS
(organizadores)



CORRUPÇÃO

Teoria & Empiria

IOLE EDITORA

CORRUPÇÃO

Teoria & Empiria

CORRUPÇÃO

Teoria & Empiria

LUIZ FERNANDES MACHADO MENDES
CARMEN LUCIA TAVARES FELGUEIRAS
ELÓI MARTINS SENHORAS
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Me3 MENDES, Luiz Fernandes Machado; FELGUEIRAS, Carmen Lucia Tavares; SENHORAS, Elói Martins; (organizadores).

Corrupção: Teoria & Empiria. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 269 p.

Série: Ciências Sociais. Direito. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-48-9
https://doi.org/10.5281/zenodo.8148608

1 - Corrupção. 2 - Direito. 3 - Legislação. 4 - Teoria.
I - Título. II - Mendes, Luiz Fernandes Machado. III - Direito. IV - Série

CDD–300

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Das Origens da Corrupção: Ensaio Conciso sobre o Léxico, os Códigos Normativos e as Práticas Ilícitas na Antiguidade Clássica 13

CAPÍTULO 2 |
A Moralidade da Corrupção nas Organizações: Uma Perspectiva Etnográfica 41

CAPÍTULO 3 |
A Corrupção Estatal e os seus Impactos Sobre a Democracia e a Economia 65

CAPÍTULO 4 |
Elites e Instituições Políticas: Foco na Corrupção para Desfocalizar Dissimulados Interesses do Mercado no Estado 85

CAPÍTULO 5 |
Corrupção e Lavagem de Dinheiro: A Relação Existente e as Divergências para Configuração dos Crimes 101

SUMÁRIO

CAPÍTULO 6 |
Caracterização dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção no Brasil 149

CAPÍTULO 7 |
Análise da Lei de Improbidade Administrativa
sob a Perspectiva do Combate à Corrupção 163

CAPÍTULO 8 |
Corrupção Policial: Fatores da Prevalência nos
Serviços de Trânsito Rodoviário em Angola 197

CAPÍTULO 9 |
Lei de Acesso à Informação no sistema COFEN/COREN'S:
Escala de transparência embasada na Estratégia Nacional de
Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro 229

SOBRE OS AUTORES | 259

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre corrupção adquiriram crescente relevância no pensamento científico e na realidade de instituições públicas e privadas nas últimas décadas em razão do significativo ônus existente e das deletérias repercussões na tessitura social como fenômeno complexo que se manifesta de modo fluido e reticularizado por campos de poder e por um conjunto de diferentes ações e práticas.

Partindo da fenomenologia da corrupção no mundo contemporâneo, a estruturação deste livro é justificada pela significativa importância que a temática tem manifestado, tanto no campo material da realidade pública e privada, quanto no campo das ideais dentro dos muros acadêmicos, demonstrando assim a necessidade de se reunir pesquisadores da comunidade epistêmica internacional para discutir o fenômeno da corrupção.

Os nove capítulos que estruturam a presente obra apresentam análises, reflexões e discussões que transversalmente abordam a temática da corrupção à luz do que é o estado da arte em uma concepção teórica e empírica, fundamentando-se, tanto, no rigor científico de distintas triangulações metodológicas e conceituais, quanto, no didatismo para atingir um amplo público de leitores leigos ou especializados sobre o fenômeno da corrupção.

Fruto de um trabalho coletivo, desenvolvido a várias mãos por um conjunto de doze pesquisadoras e pesquisadores com diferentes formações acadêmicas e expertises profissionais, este livro faz um imersivo estudo teórico-empírico lastreado por contribuições científicas de natureza multidisciplinar que se fundamentam no estado da arte e em experiências internacionais oriundas da Áustria, Brasil e Portugal.

Por um lado, o recorte metodológico desta obra é caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e pela adoção de uma abordagem quali-quantitativa quanto aos meios, fundamentando-se no método dedutivo e no uso de diferentes procedimentos metodológicos, tanto no levantamento, quanto na análise de dados primários e secundários sobre a corrupção.

Por outro lado, o recorte teórico-conceitual-histórico de estruturação das pesquisas deste livro é motivado por um conjunto diferenciado de debates e análises em cada capítulo, demonstrando assim, como resultado global, a existência de um paradigma eclético para a abordagem teórica e empírica da corrupção com base em fundamentos que refletem o pluralismo e a multidisciplinaridade científica.

Com base nas discussões e análises apresentadas nesta obra, uma proeminente construção eclética e multidisciplinar é oferecida aos leitores por meio de estudos que corroboram para a expansão da fronteira científica através da troca de experiências e da produção de novas informações e conhecimentos sobre a corrupção como um fenômeno complexo e de crescente relevância e interesse científico-social no mundo contemporâneo.

Excelente leitura!

Luiz Fernandes Machado Mendes

Carmen Lucia Tavares Felgueiras

Elói Martins Senhoras

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Das Origens da Corrupção:
Ensaio Conciso Sobre o Léxico, os Códigos
Normativos e as Práticas Ilícitas na Antiguidade Clássica

DAS ORIGENS DA CORRUPÇÃO: ENSAIO CONCISO SOBRE O LÉXICO, OS CÓDIGOS NORMATIVOS E AS PRÁTICAS ILÍCITAS NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA

Thiago Enes

O título que designa a presente obra não poderia ser mais adequado e atual. Como atestam os demais artigos que compõem esta publicação, a corrupção tem suscitado inúmeros e acalorados debates contemporâneos, *topoi* de controvérsias das mais efusivas. No Brasil, o assunto é tão recorrente quanto particularmente incômodo. Tem sido abordado quase à exaustão pelos telejornais, estampado as mais variadas capas de revistas, e aparece com denotada frequência nas redes sociais e nas informais interlocuções cotidianas. Tão odioso e ímpio quanto a própria besta do apocalipse (inclusive porque normalmente associada à figura do anticristo) o amor ao ilícito e seus aviltantes desvios estão hoje alçados à precípua condição de inimigos públicos, devendo ser integral e veementemente combatidos, posto constituírem resultados manifestos de uma falência ética capaz de corromper até mesmo os mais probos e honrados espíritos.

Raiz da imoralidade administrativa, as tramas pouco republicanas urdidas entre políticos dotados de aguçado senso de oportunidade – a contrastar com um baixíssimo juízo de coletividade – têm sido comumente apontadas como uma caraterística quase inextrincável da cena pública brasileira, ainda que tais anomalias estejam longe de figurar como fenômenos exclusivamente nacionais. Conforme apontam alguns institutos de pesquisa, comparativamente ao pleito imediatamente anterior, embora a tônica já não se mantenha como preocupação central das eleições gerais levadas a cabo durante

o ano de 2022 o combate à corrupção segue como a grande justificativa que tem orientado a escolha de milhares de votantes. Muito eficiente em reavivar um suposto sentimento cívico e fazer florescer brios e princípios morais em cidadãos tenazmente dispostos a erigir um país melhor e mais justo, recentemente a prevalência quase endêmica de práticas ilícitas cometidas por agentes públicos tem sido mobilizada como uma solução para equacionar as mazelas sociais e políticas do Brasil.

Sobretudo nos discursos e campanhas eleitorais, o inequívoco argumento do combate a corrupção – do qual, pelo óbvio ululante, ninguém jamais ousaria discordar – aparece instrumentalizado como a causa da decadência e do retumbante insucesso econômico que com grave insatisfação presenciamos, e não como o resultado degradado de um arranjo socioeconômico mais complexo. Afigura-se, portanto, uma lógica invertida, e toma-se a corrupção como uma causa e não como uma consequência.

Diante desse paradoxo, seu princípio não residiria nas disfunções organizacionais de um sistema político eivado de vícios e imperfeições e na estrutura desigual das relações sociais e econômicas, mas na diuturna dilapidação do erário. Matéria das mais urgentes e necessárias, a arena pública que verse sobre o problema da corrupção tem sido confiscada por um simulacro de combate, conduzida como mera peça publicitária, desvinculada de projetos coerentes, passíveis de serem implementados, ou resoluções e leis mais efetivas. Ao invés do repúdio amplo, geral e irrestrito à corrupção, exigindo-se o fim das relações espúrias tecidas entre políticos e empresários, o que se tem manifestado são evidências – das mais aclaradas, diga-se de passagem – de investidas sistemáticas e bastante seletivas, quase cirúrgicas, visando desmoralizar certos grupos políticos e aviltar reputações específicas sob intentos tão ignóbeis quanto a própria prática delituosa originária.

Os pouco inclinados em tecer leituras mais elaboradas sobre os imbricados meandros da política nacional, ou aqueles que, ocasionalmente, se deixaram arrebatar por sofisticadas narrativas jornalísticas diariamente repisadas sobretudo a partir do ano de 2014 poderiam facilmente supor que o incauto e desguardado Brasil viu-se tomado de assalto, violentado de forma espúria e impiedosa. Repentina e sorrateiramente, a pátria amada e idolatrada acabou tragada pelo execrável monstro da corrupção, arrastando os justos, íntegros e virtuosos homens da República para um imenso e vexatório mar de lama, onde permanecemos até os dias atuais. Pobre Brasil! Ainda mais pobres os cidadãos brasileiros, traídos, ludibriados por uma horda de larápios e facínoras que lhes tem roubado presente e futuro.

Sabemos, no entanto, absolutamente improvável haver governo corrupto numa nação ética. Embora reafirme categoricamente o seu profundo desprezo pelas práticas ilícitas, essa mesma sociedade tem eleito e reeleito representantes pouco afeitos à integridade de caráter, honestidade nas ações e lisura no trato administrativo ou gestão pública. Isto posto, é quase desnecessário mencionar as inúmeras corruptelas cotidianas, igualmente nefandas e reprováveis num Estado de direito, mas que subsistem praticamente despercebidas como tal por imensa parcela da população.

Urge recordar que a corrupção não é fato novo, tampouco constituiu-se como prática infracional concebida em mandatos recentes. Em boa verdade, estamos diante de um fenômeno quase tão antigo quanto nenhum outro. Historicamente tais desvirtuamentos sempre existiram, assim como a indignação que suscitavam. Ainda que o próprio conceito de corrupção seja bastante nomádico, e àquilo que se considerava como ilícito tenha variado enormemente ao longo do tempo, adquirindo diferentes matizes a depender de cada sociedade ou cultura, tais práticas sempre foram vistas como

indevidas e injustas, não apenas porque subvertiam preceitos normativos e obrigações previamente definidas, mas principalmente por romperem – de forma aviltante – com um pacto moral, um compromisso formal ou informalmente firmado entre os distintos agentes que compunham o *corpus* social.

BREVES PONDERAÇÕES TEÓRICAS:

Devidamente afastada a ideia de corrupção enquanto categoria estanque, hermética ou universal, tais transgressões tem deixado indeléveis marcas no tempo, o que as tornam plenamente passíveis de serem historicizadas, sobretudo diante de um conceito de inegável longa duração. Em contrapartida, seria prudente analisar essa trajetória conceitual levando em conta precauções teórico-metodológicas das mais acuradas, sob o risco de incorrermos numa imanente essência corrupta da humanidade, que estaria fatalmente condenada a perpetrar insidiosas práticas, desde a expulsão do paraíso até o dia do juízo final.

Em tempo, cumpriria reapreciar interpretações que patrocinaram teses das mais variadas sobre uma atestada incapacidade das assim classificadas sociedades "pré-modernas" em estabelecer limites mais balizados entre as esferas pública e particular. Resultado direto dessa dismorfia aponta para o surgimento de vínculos assimétricos de poder, extensas redes relacionais pautadas quase exclusivamente pela existência de parentelismos, apadrinhamentos, práticas personalistas, patrimonialistas e nepotistas, vistas como naturais ou mesmo intrínsecas às diversas sociedades e agentes históricos, a ponto de sequer serem notadas ou percebidas negativamente. Além da constituição de um Estado plenamente desenvolvido, são justamente

essas algumas das características comumente sublinhadas como definidoras das sociedades do passado.

A contemporaneidade, por contraste, estaria plenamente assentada em bases modelares muito distintas, cultivando de forma bem vincada uma divisão existente entre o âmbito comum e o universo privado. Por isso, qualquer movimento de interpenetração ou de transposição dessas duas esferas seria, na atualidade bastante influenciada pelos valores democráticos ou republicanos, e imediatamente visto como uma transgressão não apenas normativa, mas moral, devendo por isso ser imediatamente reprovado e punido exemplarmente.

Em oposição, também caberia acertada relativização. O ato de receber mercê, dádiva ou benefício pessoal tanto poderia caracterizar virtude quanto desaguar em atestada corrupção. As fronteiras entre essas duas esferas eram, quase sempre, de incrível imprecisão. Sem negar a intensa atuação das densas redes de poder que se interpunham sobre as sociedades e a administração, o que se pretende salientar é a dependência da confiança que as próprias comunidades ou seus agentes, quase sempre magistrados, depositavam naqueles que eram objetos de tais beneméritos.

Se voltados ao bem comum, a prática do dom e contradom (MAUSS, 1981) poderia ser tanto corrente quanto tida em alta conta. Contudo, se voltada aos instintos pouco nobres e em detrimento da coletividade, a mesma prática poderia ser amplamente condenada e denunciada. Após passar pelo crivo moral e político de juízes (também eles envoltos nas redes de poder), os acusados se viam na dependência da sua posição no espectro político e no interior dessas redes, essencial para selar o seu destino.

O LÉXICO DA CORRUPÇÃO NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA

Sabemos que tanto gregos quanto romanos concebiam a coexistência de duas esferas da vida cidadã, e tipificavam como crimes determinados comportamentos dos agentes que atuavam no governo da *Polis*. Nas palavras do jurista Eneu Domício Ulpiano, cuja obra influenciou fundamentalmente a evolução dos direitos romano e bizantino, a corrupção representava valores diametralmente opostos àqueles basilares, que se assentavam em "viver honestamente (*honeste vivere*), não lesar ninguém (*neminem laedere*) e dar a cada um o que lhe pertence (*suum cuique tribuere*).

Objeto de dedicadas análises da filosofia clássica, também a ética parece se relacionar com as práticas corruptas, na medida em que perscruta as normas e os princípios que norteiam o agir humano. A palavra, de origem grega, designa hábito, costume e foi objeto de intensas reflexões por mais de vinte e cinco séculos por pensadores como Platão e Aristóteles, que teceram profundas reflexões sobre os temas éticos (MOSSÉ, 1995). Um dos fundadores da filosofia ocidental, segundo Sócrates (470 a. C.-399 a. C.), seria preferível sofrer uma injustiça a cometer um ato injusto. O respeito às leis da cidade e o cumprimento indeclinável dos termos ajustados entre os cidadãos seria a garantia da justiça. Por isso, Sócrates recusava fortemente qualquer vantagem indevida e considerava inadmissível que atos ilegais ou antijurídicos fossem utilizados para reparar as injustiças que Atenas praticava contra seus cidadãos (CORNFORD, 1981).

Figura 1 - Jacques-Louis David em
A Morte de Sócrates (1787) Oléo sobre tela



Fonte: Metropolitan Museum of Art, New York.

Entretanto, e apesar de suas acepções sobre a ética, o próprio Sócrates acabou por sofrer graves consequências ao ser acusado de praticar atos corruptos. Além de "A República" e "O Banquete", um dos grandes diálogos de Platão é o "Fédon", cuja passagem mais emblemática talvez seja aquela que trata da morte de Sócrates. Incriminado por supostamente corromper a juventude ateniense, o filósofo tornou-se réu acusado de desacreditar os deuses da sua cidade e introduzir outros, falsos, sendo condenado à morte e obrigado a beber um poderoso veneno, o Hemlock (Cicuta). Críton, grande amigo de Sócrates tentou, de todas as formas, persuadi-lo a fugir da prisão, chegando a afirmar que um de seus amigos havia providenciado meios para subornar os guardas que o mantinham como prisioneiro. Todavia, mesmo considerando seu julgamento e

condenação à pena capital injustos, Sócrates acabou por refutar todos os argumentos de seu amigo Críton, bem como seu plano de fuga. Ao aceitar o seu destino sem temor, de forma segura e desafiadora, o filósofo utilizou a sua morte como último ensinamento a seus pupilos e, assim, reafirmou de forma categórica o seu repúdio à corrupção ao recusar qualquer vantagem indevida, uma vez que a violação de elementos morais basilares impossibilitariam a convivência em sociedade (PLATÃO, 2002).

Etimologicamente o vocábulo corrupção provém do latim "*corruptio*". O prefixo "con" (junto) altera-se para "cor", somado ao verbo "*rumpere*" (quebrar). Seu sufixo "tio" indica ação ou efeito. Já o termo "*corruptore*" era utilizado para identificar aquele que suborna e ou conduz outras pessoas à prática de atos ilícitos. Em linguagem popular, seria o agente ativo da ação nefasta. Por sua vez, o elemento que cedia diante das ofertas indecorosas do corruptor era o "*corruptu*". Assim, os ilícitos se manifestavam desde as civilizações da chamada Antiguidade clássica, normalmente associada à ideia de degeneração, destruição, putrefação. Os romanos acusavam a sua existência desde tempos imemoriais e a tinham como um comportamento social bastante negativo, reprovável. Tanto a expressão grega *"diaphthora"* quanto a palavra latina *"corrumpere"* denotam a existência de um organismo desgastado, adulterado, que se decompõe, se desgasta, um corpo acometido por determinada enfermidade ou algo progressivamente assolado por intempéries naturais, vítima da ação do tempo.

O termo grego mais utilizado para designar a corrupção era "*dorodokia*" que significa, literalmente, "ganho ou aceitação de presentes", o que nos leva diretamente para uma noção de suborno. Segundo Ana Lívia Bomfim Vieira (2007), no período Homérico a prática de presentear (*doron*) era aceita e corrente, vista como parte integrante de uma relação de amizade e hospitalidade. Entretanto, considerado o contexto político ateniense, o ato adquiriu outro

sentido. Sendo a democracia o poder da maioria em prol de si mesma, quaisquer atos de promoção ou privilégio de interesses particulares poderia contribuir para o esfacelamento da coesão social e do bem público.

Outro termo que remete à noção de corrupção entre os gregos era "*sykophántēs*". Originalmente, o sicofanta era um informante, uma espécie de denunciante daqueles que roubavam figos, ou delator de quem exportasse tais frutos ilegalmente. No sistema legal de Atenas o termo passou a ser utilizado de forma pejorativa para designar um impostor, caluniador ou patife. Segundo o orador Andócides de Atenas (440 a. C. - 391 a. C.), em sua obra "Sobre os mistérios" o sicofanta exercia atividade vergonhosa, circulava pela cidade buscando informações sobre as pessoas a fim de difamá-las e, com a ajuda de testemunhas, apresentava denúncias perante um tribunal na esperança de receber alguma quantia para retirar a queixa (THEML, 2003).

Concernente aos magistrados, o idioma grego ainda denotava uma clara relação entre direito e justiça. A expressão "*díkaion*" significa "o justo", e provém de "*dikế*" que expressa regra, direito. Ambas provêm de "*dikaiiousyne*", que traduzido, significa justiça (GAUTÉRIO, 2013). Curiosamente, o léxico também operava com expressões para designar a corrupção dos juízes ou o suborno recebido pelo júri, denotando uma flagrante perversão moral, sobretudo porque a sociedade ateniense prezava pela harmonia, pelo equilíbrio e pela justa-medida, valores que eram esperados e exigidos de seus cidadãos. Juntos, estes eram os méritos e as virtudes que deveriam ser cultivados pelos bons cidadãos, conforme aponta Aristóteles em "Ética à Nicômaco". A obra sublinha valores como a temperança (*sophrosýne*), a bondade (*praótes*), a liberdade (*eleutheriótes*), a verdade (*alétheia*), a reserva (*aidós*), a justa indignação (*gémesis*), a amizade, o amor (*philía*), a piedade

(*eusébeia*), a disciplina (*eutaxía*), a honra (*time*) e, finalmente, a honestidade (*agathón)* (GUIMARÃES; VIEIRA, 2012).

Qualquer violação a esses valores, tidos como mantenedores da ordem, representariam um perigo a unidade dos cidadãos, sobre a qual repousava o ideal da Pólis democrática. Os desequilíbrios eram vistos como uma ameaça a sobrevivência do corpo cívico pois, ideologicamente, o bem comum suplantaria o indivíduo. As assimetrias, desmedidas (*hýbris*) poderiam gerar uma contaminação (*miasma*) em toda a sociedade, desestruturando-a. Somente a obediência as leis e aos valores morais ou aos ritos religiosos poderiam promover a purificação (*katharsis*) e o retorno a ordem (*eunomia*) (VIEIRA, 2007).

Ainda segundo Aristóteles, a acumulação de riquezas seria normal e necessária, tanto para os homens como para as cidades, (ARISTÓTELES. Política: I, III, 1256 – 1257a) mas o ganho ilícito, sobretudo se este advinha do dinheiro público, era bastante reprovável. Segundo o filósofo a corrupção era representativa do mundo sublunar, ou seja, do mundo terreno existente abaixo dos corpos celestes. Tudo o que era mundano não era eterno. Logo, era perene e perecível, suscetível de corrupção, de degeneração. Enquanto seres mundanos os homens seriam igualmente imperfeitos, vulneráveis, naturalmente predispostos a se corromperem. Essa noção influenciou profundamente alguns dos mais importantes conceitos de organização política formulados pelas civilizações grega e romana, em tal grau que a acepção de conotação mais explicitamente política da tradição clássica remonta, justamente, aos textos de Platão e Aristóteles (ROMEIRO, 2017). Para ambos o significado de perversão poderia significar uma anomalia, representar a adulteração do conteúdo de algo original ou o desvio de um padrão considerado como referencial teórico, modelo que se aplicava perfeitamente aos regimes políticos, caso da tirania, forma degenerada da monarquia (FRIEDRICH, 2009).

Entre os romanos, além da origem do próprio vocábulo corrupção encontramos outras várias tipificações lexicais que contribuíram sobremaneira para caracterização das práticas ilícitas. Derivando do latim "*peculatos*", atualmente há o assim tipificado crime de desvio de um bem ou valor público praticado por funcionário que tenha acesso a eles em razão da sua função. O delito se apresenta como o abuso da confiança pública, equivalente à concussão, que por sua vez é verbete derivado do latim "*concussione*", que significa agitação, abalo.

Outra derivação interessante proveniente do latim é a palavra "*ambitus*". Polissêmica, segundo a Lei das 12 tábuas a expressão designava, originalmente, o espaço livre que os proprietários estavam obrigados a manter no entorno de suas casas (*ambitus parietis, sestertio pes esto*). Segundo pesquisadores da mitologia romana a medida estaria fixada em dois pés e meio de largura, e a não observância desse espaço poderia significar o abandono dos deuses, que deixariam de oferecer proteção ao recinto. Posteriormente, a palavra adquiriu sentido de zona de atividade, um campo de ação que se caracterizava como cercar, cercear, relacionando-se com comportamentos ilícitos que visavam obstar as magistraturas romanas, objeto de eleições. Segundo Manoel Martins de Figueiredo Ferraz (1988) o nome proveio do hábito dos candidatos de se exibirem nos espaços do Campo de Marte ou nos do fórum para obter sufrágios dos cidadãos votantes, especialmente no período Republicano. Por fim, a acepção da palavra fixou-se como suborno ou aliciamento.

Já a expressão "*Res repetundae*" designava o mau governo, a má administração, mais precisamente provincial, chegando mesmo a significar, em certos casos, a atividade que atualmente entendemos como extorsão, ou seja, praticar constrangimento visando a obtenção de lucro ou vantagem mediante emprego de ameaça ou violência. Assim como a grande mácula da corrupção pode ser identificada em

diferentes períodos, vista como óbice gerador de incontáveis prejuízos, a sua rejeição também se fazia lugar comum às distintas realidades históricas. Ainda que houvesse ampla aceitação ou inegável leniência frente às mais diversas práticas personalistas ou delituosas – sobretudo se praticadas por agentes que gozavam de posições mais robustas no estamento social, e ainda que as fronteiras entre o público e o privado pudessem, de fato, ceder espaço a incertezas ou dubiedades –, em quase todas as realidades históricas verificavam-se reiteradas tentativas de coibir tais abusos.

AS PRÁTICAS CORRUPTAS E A TENTATIVA DE COIBIR OS ABUSOS

As desvantagens do mau governo e o combate às práticas corruptas foram vivamente debatidas na Antiguidade. Tanto gregos quanto romanos, apercebendo-se desde cedo da ruína moral e social que a corrupção poderia lhes representar trataram de investir grande poder legiferante na elaboração de códigos que tipificassem as ações e ofensas mais comuns, colocando-as à margem dos regulamentos e impondo punições aos seus transgressores. Segundo o próprio Aristóteles:

> [...] para que os bens públicos não sejam roubados, a transmissão dos mesmos deve ser feita na presença de todos os cidadãos e cópias das listas depositadas em todas as fratrias, companhias e tribos. E para exercer os cargos sem lucro são necessárias honras estabelecidas por lei para aqueles de excelente reputação (ARISTÓTELES, 1988).

Em relação aos intentos de combate a corrupção no direito romano, Miguel da Câmara Machado (2018) identifica uma periodização possivelmente pontuada por quatro momentos distintos. Inicialmente, teria havido uma quase ausência de legislação específica, realizando-se a repressão de maneira *ad hoc*, esporádica e errática, ao menos até a centralização no Senado (de 171 a. C. até 149 a. C). Com o surgimento daquilo que se pode classificar como justiça estatal, ocorreu a progressiva migração dos delitos considerados privados para a esfera pública. Nesse período ocorreu a formação de um tribunal permanente, e solidificou-se a formação de uma natureza civil da repressão. Uma vez praticadas, as infrações deveriam ser publicizadas e, aos poucos, o direito de punir (*jus puniendi*) foi sendo reservado aos magistrados, que proferiam as sentenças em acordância com a gravidade dos delitos, aplicando o princípio da reserva legal, com as admoestações previstas detalhadas nos respectivos tipos legais. Por fim, teria ocorrido o pleno desenvolvimento jurisprudencial dos tipos criminais (de 8 a. C. até 565 d. C.) (MACHADO, 2018).

Além disso, houve a classificação dos ilícitos contra a administração pública, entre eles a corrupção e a fraude eleitoral. A crermos em Dominique Monge Rodrigues de Souza, em Roma, sobretudo após a guerra Púnica (218 - 201 a. C.) diversas medidas foram empregadas visando conter a expansão das ilegalidades. Uma dessas medidas foi, justamente, a criação de leis que coibiam e puniam a má administração provincial e formas de extorsão praticadas por agentes romanos. O crime de *repetundae* estava previsto em vários códigos como na *Lex Calpurnia derepetundis* (149 a. C.), na *Lex Acilia de repetundarum*, que por sua vez pode ser datada do período entre o final de 123 a. C. e início de 122 a. C. (SOUZA, 2016; SOUZA, 2020; HARDY, 1911). Estava prescrito, ainda, na *Lex serviliade repetundis* (111 a. C.), e na *Lex Iulia repetundarum*, proposta provavelmente por Júlio César em 59 a. C. (BERGER, 1953). De modo geral, essas leis criminalizavam o

recebimento de subornos e as práticas de extorsão que, por sua vez, definiam o crime de *repetundae*. Já a *Lex Iulia repetundarum*, especificamente, criminalizava o recebimento de valores por parte dos governadores de províncias e dos seus funcionários no exercício de suas funções públicas, o que também incluía as atividades judiciais (SOUZA, 2016; HARRIES, 2007).

Durante o período da República as acusações de *repetundae* eram encaminhadas a um tribunal específico, denominado *quaestio repetundarum*. Ainda segundo Dominique de Souza, este tribunal foi criado com a promulgação da *Lex Calpurnia de repetundis*, em 149 a. C. Tratava-se da primeira legislação que previa como crime a extorsão e as apropriações ilegais de bens, e a criação da *quaestio repetundarum* ocasionou o aparecimento de outros tribunais no âmbito criminal, de jurisdição bem específica (*quaestiones perpetuae*) (ROBINSON, 2007; MOUSOURAKIS, 2007; SOUZA, 2016).

Por sua vez, se o "*ambitus*" designava a arte espúria de subornar ou aliciar, mormente referida para a obtenção de votos nas eleições romanas, o mau hábito motivou a atenção das autoridades e, como consequência, o surgimento de diversas normas para coibir e punir a corrupção eleitoral. No último ano da República foram promulgadas as chamadas *Leges de ambitu*, quais sejam, cronologicamente, a Lei Comélia de Sila de 81 a. C., a Lei Calpúmia de 67, a Lei Túlia de 63 e a Lei Licínia de 55 a. C. Ao final do período de Pompeu, foi promulgada a Lei Pompéia e, posteriormente, sob Augusto, decretada a Lei Júlia, todas contra a compra e venda de votos que subvertiam o propósito das eleições (FERRAZ, 1988).

Ainda que não se constituíssem como legislação ordinariamente voltada a coibir práticas corruptas ou delituosas, cumpre salientar outras iniciativas tomadas pelos romanos que, ao fim e ao cabo, contribuíram para mitigar os efeitos nocivos dos muitos desvios praticados. Um exemplo foi a constituição do

chamado *cura morum*, uma espécie de colégio de sensores que tinha como objetivo atuar no controle e supervisão dos costumes (*regimen morum*) (DOUVERNY, 2019). Pela própria natureza do ofício a congregação deveria realizar os censos, fiscalizar e manter certos aspectos das finanças governamentais – asseverando que estas se mantivessem plenamente saneadas – e garantir a "moralidade pública", ações que se relacionavam com a necessidade de coibir e punir práticas corruptas. Tudo isso deixa entrever que, na Antiguidade, a corrupção era fator de grande preocupação, uma vez que, segundo os coevos tais desmandos corroíam os povos, colocando em risco a coisa pública, o bem comum e comprometendo o bom e reto governo. Além de reprovável, a corrupção era amplamente lamentada e denunciada, e a civilização romana legislou de forma quase incansável contra esse mal, não apenas no período republicano, mas também no período imperial.

Leis promulgadas durante a chamada Antiguidade tardia apontam para a importância que a matéria adquiriu com o passar do tempo, tendo permanecido como tema central tanto no ordenamento social quanto administrativo (ALEXANDER, 2007). Embora também não versassem exclusivamente sobre as práticas corruptas (ao contrário, algumas constituíam-se como compilações de normas esparsas), certas contribuições da Antiguidade tardia dedicavam acurada atenção aos atos desviantes e, talvez, tenham se notabilizado mais do que as citadas leis proclamadas durante a época republicana.

Um primeiro exemplo a ser citado aponta para o Código Teodósio ou Teodosiano (*Codex Theodosianus*). Reunindo leis romanas sob os imperadores cristãos desde 321 d. C., a compilação foi publicada na porção oriental do império no ano 438 d. C. Além de várias questões relacionadas à adequação da postura de religiosos, coleta de impostos e estrutura fiscal, o código legislativa sobre a eminente corrupção de oficiais da administração imperial, sobretudo ao lidar com o manejo dos tributos recolhidos. Talvez animados pela

vasta extensão territorial, os desmandos abundavam e eram muito denunciados, o que também revelou a existência de casos de corrupção nos processos judiciais, muitas vezes abusivos. Tentativa de correção, visando dar fim em tais excessos viria somente mais tarde, sob a tutela de Constantino (306 d. C. - 337 d. C) que, ao assumir o governo em vista da renúncia de Diocleciano ordenou uma reestruturação judiciária (CASEIRO NETO, 2016).

Publicada no ano 533 da era cristã, outra peça jurídica de fundamental importância é a Suma Completa do Direito dos Romanos (*Corpus Iuris Civilis Romanii*). Formada por quatro partes, Institutas, Código, Novellas e Digesto, a compilação é expressão maior do imperador bizantino Justiniano I, cujo projeto de expansão e unificação imperial admitiu como indispensável a criação de uma legislação congruente, e que pudesse atender às demandas e litígios comuns à época. Atinente à corrupção, destaque para o livro Digesto (do latim *digerere*, que significa pôr em ordem), cujos jurisconsultos clássicos tentavam pôr cobro nos vorazes apetites que se assomavam aos bens que, ao menos em tese, deveriam pertencer à coletividade. Ressalta-se, ainda, a afirmação do tradutor da obra, para quem "viver honestamente é o primeiro fundamento da cultura jurídica" (VIVIAN, 2016, MORAES, 2021).

Era como se as leis também se inspirassem em motivos de ordem moral, e frente a notória dilapidação da fibra moral da sociedade os estamentos jurídicos que se iam sucedendo – fossem eles laicos ou eclesiásticos – pretendiam, de alguma forma, recuperar essa *virtu*, pretenso esteio da grandeza e glória da sociedade romana. Nesse aspecto, e muito curiosamente, talvez seja possível vislumbrar algum paralelo que aponta para a continuidade de parte dos discursos contra a corrupção, que ainda hoje pouco se diferem da sua vertente moralista e condenatória fartamente utilizada desde a Antiguidade. Independentemente da fonte analisada pelos historiadores, o tom é

quase sempre de forte condenação, com conteúdos éticos ou doutrinários.

Além das leis e normas promulgadas, as sociedades antigas, particularmente a romana ainda nos brindou com outros documentos memoráveis como as missivas trocadas entre os nobres e intelectuais da época. Há cartas célebres que foram transformadas em verdadeiros manifestos e que dizem muito particularmente acerca das práticas disruptivas e ilegais, entre elas as epistolas sobre a República atribuídas ao político e historiador romano Caio Salústio Crispo. Supostamente dirigida à César, as cartas abordam a condenação daqueles que, segundo o seu autor, "inverteram a ordem natural e submeteram o espírito ao domínio do corpo". Numa das passagens, lê-se em tom gravoso:

> Ao mesmo tempo, homens que não consideravam corrompido nenhum opróbrio ou luxo, incitados pelas injúrias de iníquos difamadores, esperavam se acercar da república correndo a teu campo e ameaçando abertamente os cidadãos ordeiros de morte, de saque e de tudo o mais que um espírito corrupto pode imaginar (BERTACCHI, 2021).

Como se firmasse condenação aberta, o autor prossegue com suas advertências políticas que muito nos informam sobre a concepção da época:

> Assim se dará, se puseres fim à licença para os dispêndios e saques, não restabelecendo as antigas práticas, que já há muito a corrupção dos costumes transformou em objeto de escárnio, mas se determinares a renda pessoal de cada homem como o limite para suas despesas. Pois se instalou o costume

> de homens ainda bem jovens dilapidarem o próprio patrimônio e o alheio, de considerarem a coisa mais bela não recusar nada ao próprio desejo ou à demanda de outrem e de estimarem que nisso consiste a virtude e magnanimidade e que o pudor e a moderação são tolices. Portanto, um ânimo feroz, adentrando uma via degenerada, quando seus hábitos não são satisfeitos, inflamado, volta-se ora contra os associados, ora contra os cidadãos, perturba a ordem estabelecida das coisas e o velho pelo novo [...]. Por isso, no futuro deve-se banir o agiota, para que cada um possa cuidar de suas próprias coisas. Esta é a única via correta de administrar uma magistratura para o povo, não para o credor, e de mostrar magnanimidade aumentando, e não pilhando, a república (BERTACCHI, 2021).

A epístola nos permite entrever a corrente concepção da época que aponta para a ausência de virtude e, em contraposição, a emergência de valores bastante negativos como a avareza, comumente apontada como uma das causas da corrupção. Se colocados acima da sociedade, tais interesses seriam capazes de destruir o bem comum e a arena pública.

A pena para os corruptos e transgressores da ordem deveria ser, para além das admoestações públicas, a morte ou o banimento da sociedade, e a mácula gerada pela indecorosa condenação representaria, certamente, perda de poder para todo o grupo ligado ao condenado, além de posições de destaque na hierarquia e no jogo político e social. Assim como hoje, a corrupção mais parecia uma etiqueta que servia para afixar publicamente a marca da desonra sobre os oponentes políticos, com imenso impacto na arregimentação das massas populares.

Figura 2 – Pintura de Pieter van der Heyden.
Avarice (Avaritia), da série The Seven Deadly Sins



Fonte: Hieronymus Cock (NETHERLANDISH, ANTWERP CA, 1558).

Conquanto constitua debate deveras acalorado, com os pesquisadores a verter rios de tinta sobre o assunto, há quem afirme que uma das causas primordiais da queda do império romano tenha sido, justamente, a corrupção, conjugada aos pagamentos por serviço e a intensa troca de favores praticada naquela sociedade. Ainda que constituíssem práticas correntes, ou mesmo estruturantes, segundo algumas interpretações a forma como o poder se teria exercido acabou por constituir, em longo prazo, como fator infrutífero, contribuindo para o declínio daquela forma de governo (MACMULLEN, 1988).

ALGUNS CASOS DE CORRUPÇÃO NA ANTIGUIDADE: GRÉCIA E ROMA

Embora saibamos que a corrupção tenha sido frequentemente utilizada como uma arma política das mais eficientes, da qual os desafetos lançavam mão para sacar seus inimigos do jogo do poder, a sua capacidade de definir e organizar a cena pública é digna de nota. Atento à cultura política grega, em um esclarecido exórdio provavelmente escrito no ano 343 a. C. o orador ateniense Demóstenes (384 a. C. - 322 a. C.) advogava sobre a necessidade de se sobrepor a esfera coletiva ao âmbito privado aquando do trato administrativo. No discurso intitulado "Sobre a Embaixada", Demóstenes acusou nominalmente a Ésquines, então emissário ateniense na Arcádia, de ter recebido favores pessoais e de usar de intimidação para alcançar objetivos espúrios (RIBEIRO, 2009), o que configuraria suborno e corrupção, degradando os valores da boa e salutar diplomacia (COSTA, 2016).

Pouco tempo depois vários indivíduos foram denunciados por corrupção, dentre eles o próprio Demóstenes, acusado de agir contra os interesses do povo após ter recebido vinte talentos de ouro de Hárpalo, um nobre de origem macedônia que havia fugido para Atenas após surrupiar verdadeira fortuna de Alexandre, o Grande, passando a gastar com prostitutas e subornos, até terminar assassinado. A má conduta de Demóstenes neste caso acarretou a abertura de um inquérito e, após as investigações, o aerópago constatou a corrupção contra a cidade, condenando o orador a um castigo (com base nas palavras de Dinarco), que servisse como exemplo para àqueles que agiam contra os interesses do povo e os pilares da democracia ateniense (COSTA, 2016).

Em Roma, a deplorável situação de perversão dos valores parecia não distar muito do que ocorria entre os atenienses e gregos

em geral. Mesmo sendo considerada a "capital do mundo" (*caput mundi*), houve um período tão crítico, eivado por níveis tão alarmantes de desvios e depravação moral que, apesar de pregarem e afirmarem o caráter (*moralitate*), magistrados, senadores, pretores, cônsules e demais funcionários da administração viram-se imersos em escandalosos casos de corrupção. Cícero teria, então, bradado: "Ó tempos! Ó costumes!" (*O'tempore! O'mores!*).

Figura 3 - Oléo sobre tela de Karl Pávlovitch Briullóv em Sacco di Roma 455 (1833–1836)



Fonte: Tretyakov Gallery, Moscow, Russia.

Destacado historiador bizantino do século VI, os escritos de Procópio de Cesareia constituem uma das principais fontes de

informação sobre o reinado de Justiniano I. Em "História Secreta", cujo título em grego é *Anekdota*, e cuja teoria mais aceita aponta ter sido escrita por volta de 550 d. C., o escritor relata tudo aquilo que não estava autorizado a divulgar nas obras oficiais, talvez por receio de represálias. Polêmica e cheia de controvérsias, numa narrativa ácida e com muitas críticas dirigidas tanto a Justiniano quanto à Teodora, imperatriz bizantina, a obra Procópio menciona os vários escândalos de corrupção e as altas traições que haviam tomado a corte, colocando em risco a própria manutenção política de Roma. De tão maledicente, a veracidade da autoria chegou a ser questionada por alguns especialistas que a compararam com outros panegíricos escritos por Procópio (AVERIL, 1985), que denunciava a decadência moral e econômica que estava a se abater sobre os romanos.

Por fim, e à guisa de conclusão, mencionamos que no enredado xadrez político das sociedades antigas, a constatação dos casos de corrupção nem sempre resultavam em condenação ou mesmo reprovação social, uma vez que as dádivas recebidas por determinado agente e empregadas no provimento e manutenção do bem comum, do âmbito coletivo ou social, poderiam ser vistas como benéficas e, desta forma, plenamente passíveis de assimilação. Todavia, cumpre destacar que no caso de Roma, além de muitas vezes deletéria, porque objetos de ação privativa, autocentradas e pouco afeitas às demandas dos governados, os imperadores e altos funcionários do governo ainda incorriam em ilegalidades consideradas ainda mais graves.

A expressão em latim "*Corruptio optimi pessima*", que em tradução livre pode ser interpretada como "a corrupção dos melhores é a pior" denota a existência de grave condenação quando as ilicitudes que tanto escandalizavam a sociedade romana eram cometidas por aqueles que deveriam, por ofício, resguardar a paz e o equilíbrio social, prezando pela justiça. Especialmente no caso de

magistrados, encarregados de julgar e aplicar as leis com retidão, as denúncias de corrupção geravam uma mácula ainda maior, ainda mais preocupante, pois se esperava que tais julgadores agissem com a máxima diligência e prudência, afastando-se das paixões que corroíam as entranhas da sociedade.

De igual maneira sucedia com os altos funcionários da administração, eclesiástica ou não, tais como os próprios imperadores, os senadores, os cônsules. Em plena acordância com os preceitos mais tradicionais, os patrícios eram naturalmente encarregados de governar, como se nascidos para tal fim, além de os únicos da sociedade romana a receberem educação formal e de qualidade aplicada, justamente, na condução dos negócios públicos. Logo, ainda que envoltos nas redes de poder que muitas vezes guiavam os negócios, o desvirtuamento daqueles detentores de direitos políticos causava ainda mais indignação, corroendo o âmago da administração romana.

Assim, apesar dos incontáveis casos de flagrantes ilegalidades e de terem sido muito profícuos em produzir farta legislação que tendia a controlar os desmandos, a corrupção sobreviveu após o declínio tanto da civilização grega clássica (OBER, 1989) quanto da romana, se apresentando como legado para os tempos atuais de modo bastante parecido com o praticado na Antiguidade, ainda que tais sociedades guardem sensíveis diferenças com os nosso tempos.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. Madrid: Editorial Gredos, 1988.

BERTACCHI, A. R. “A primeira epístola salustiana a César sobre a República: introdução, tradução e notas”. **Codex: Revista de Estudos Clássicos**, vol. 9, n. 1, 2021.

ALEXANDER, M. C. "Oratory, Rhetoric, and politics in the Republic". *In*: DOMINIK, W.; HALL, J. **A companion to Roman Rhetoric**. Oxford: Blackwell, 2007.

AVERIL, C. **Procopius and the Sixth Century**. Berkeley: Berkeley University, 1985.

BERGER, A. "Encyclopedic Dictionary of Roman Law". **Transactions of the American Philosophical Society**, vol. 43, n. 2, 1953.

CASEIRO NETO, F. S. "O Conteúdo da Extraordinaria Cognitio Romana, com suas condições da ação e pressupostos". **Revista de Processo**, vol. 256, n. 1, 2016.

CORNFORD, F. M. **Antes y Despues de Socrates**. Barcelona: Editora Ariel, 1981.

COSTA, J. J. M. P. S. **"Crime!", disseram eles**: Representações de actos criminosos nos oradores áticos (Dissertação de Mestrado em História Antiga). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2016.

DOUVERNY, F. E. "O edito dos censores contra os Latini Rhetores: motivações e consequências". **Revista Jurídica FA7**, vol. 1, n. 14, 2019.

FERRAZ, M. M. F. "A corrupção eleitoral no direito romano: as *leges* de *ambitu*". **Revista Direito Administrativo**, vol. 1, n. 172, 1988.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

FRIEDRICH, C. J. “Corruption concepts in historical perspective”. *In*: HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. L. **Political corruption**: a handbook. New Brunswick: Transaction, 2009.

GAUTÉRIO, M. F. “Etimologia e significado do termo direito”. **Revista JURIS**, vol. 19, n. 1, 2013.

GUIMARÃES, L. D.; VIEIRA, A. L. B. “O Ideal de cidadania na sociedade da Atenas Clássica”. **Revista Mundo Antigo**, vol. 1, n 2, 2012.

HARDY, E. G. **Six Roman laws**. Oxford: Clarendon Press, 1911.

HARRIES, J. **Law and crime in the Roman World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MACHADO, M. C. **Meios de combate à corrupção no direito romano e na actualidade**: um regresso ao futuro. Lisboa: Editora AAFDL, 2018.

MACMULLEN, R. **Corruption and the decline of Rome**. New Haven: Yale University Press, 1988.

MAUSS, M. **Ensaios de Sociologia**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1981.

MORAES, B. **Institutas de Justiniano**: primeiros fundamentos de direito romano justinianeu. São Paulo: Editora YK, 2021.

MOSSÉ, C. **Politique et Société en Grèce Ancienne**: le modèle athenien. Paris: Albier, 1995.

MOUSOURAKIS, G. **A legal history of Rome**. New York: Routledge, 2007.

OBER, J. **Mass and Elite in Democratic Athens**: Rhetoric, Ideology, and the Power of the People. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

PLATÃO. **Fédon**: Diálogo sobre a alma e a morte de Sócrates. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

RIBEIRO M. P. "Modelos de Anti-embaixadas". **Alétheia: Estudos sobre Antiguidade e Medievo**, vol. 2, n. 2, 2019.

ROBINSON, O. F. **Penal practice and penal policy in ancient Rome**. London: Routledge, 2007.

ROMEIRO, A. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2017.

SOUZA, D. M. R. "A repercussão das mortes de Germânico e Druso na atuação jurídica de Tibério segundo os Anais de Tácito". **História**, vol. 39, n. 1, 2020.

SOUZA, D. M. R. "Principado romano e corrupção política: os processos de *repetundae* nas epístolas de Plínio, o Jovem". **Romanitas: Revista de Estudos Grecolatinos**, vol. 1, n. 7, 2016.

THEML, N. **Linguagens e Formas de Poder na Antiguidade**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2003.

VIEIRA, A. L. B. "Algumas Considerações sobre Política e Corrupção na Grécia Antiga". **Anais do XXIV Simpósio Nacional de História**. São Leopoldo: UNISINOS, 2007.

VIVIAN, W. A. B. "Princípio alterum non laedere (neminem laedere), dignidade humana e boa-fé". **Revista Âmbito jurídico**, vol. 1, n. 2, 2016.

CAPÍTULO 2

A Moralidade da Corrupção nas Organizações:
Uma Perspectiva Etnográfica

A MORALIDADE DA CORRUPÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA[1]

Davide Torsello

Anna é gerente intermediária e passou quase toda a sua carreira na divisão de planejamento urbano do escritório municipal de uma cidade na região da Lombardia, no norte da Itália. Ela concordou em ser entrevistada, mas pediu que a entrevista fosse feita separadamente de outros colegas e, por fim, recusou-se a participar de um grupo focal. Um dos motivos de sua recusa foi o fato de ela ter trabalhado mais perto de Luca, outro gerente intermediário que foi indiciado por aceitar suborno de uma empresa local para vencer a licitação sobre a reconstrução do cemitério da cidade.

Anna está nervosa no momento da entrevista, ela sabe que poderia ser a única a estar presente fisicamente quando Luca estava negociando com a empresa, apesar de negar ter visto troca de notas. Depois de uma longa conversa preliminar que não lidava expressivamente com a corrupção, Anna começa a se sentir um pouco mais relaxada e desiste de fazer considerações demoradas sobre moralidade. Uma parte dessas considerações lida com a justaposição (*op-position/ juxta*) entre o que ela define como estigma social e moral de trabalho.

> Então é difícil dizer, para mim, como para a maioria dos meus colegas, eu acho [...] Se o cara viesse um dia e me dissesse: "Eu precisava de um carro novo, foi por isso que o comprei", do nada, e isso é um

[1] Uma versão do presente capítulo foi publicada em: SEABROOK, J. (ed.). *Corruption, Law and Society*: Explorations in the Law and Beyond. London: Routledge, 2019.

> Mercedes, que eu nunca teria condições, devo acreditar que ele comprou com seu salário? Na verdade, não, o fato de que isso aconteceu [...] quero dizer, ele disse, que ia comprar um carro, pelo menos. Se, digamos, meu colega voltar ao trabalho e não vejo nenhum vestígio de mudanças em seu estilo de vida, por que devo me preocupar? Pelo menos até que alguém me dissesse que ele realmente construiu uma piscina no valor de 15.000 euros em seu jardim. Isso é moralmente irrepreensível, não posso aceitar. Não porque eu não sabia, mas porque essa é a vergonha que ele trará para a nossa administração. Este é um estigma social que vamos suportar, graças a uma ou duas figuras na prefeitura. Então, nossos cidadãos pensarão que somos corruptos, se alguém pegar o dinheiro para construir uma piscina real ou comprar um carro novo. Não é como se eu decidisse comprar uma piscina inflável para meus filhos, custa 750 euros ou até 1500, ainda é um presente, é aceitável se não afetar o trabalho e a moral social de nossa organização. O fato é que, atualmente, é difícil e, depois de tantos escândalos, manter uma moral de trabalho sólida se o estigma social cair sobre nós de dentro e de fora (ANNA, 47 ANOS, 20/06/2016).

Anna faz uma pausa e depois parece mais aliviada. Afinal, ela sente que não está acusando ninguém entre seus colegas, apenas está oferecendo uma explicação de como as pessoas não conseguem manter padrões morais sólidos e enraizados na sociedade e na organização à qual ela pertence.

Este capítulo aborda diferentes aspectos morais da corrupção, introduzindo uma perspectiva etnográfica que se baseia em dados coletados de entrevistas em diferentes contextos organizacionais. A hipótese de trabalho é que a corrupção é percebida como um ato moralmente inaceitável sempre que as diferentes (e muitas vezes conflitantes) camadas do julgamento

moral, identificadas pela literatura antropológica sobre corrupção, dificultam a interpretação das consequências individuais e sociais do ato. Isso não se deve ao âmbito de difícil definição do ato moral, ou seja, o que a moralidade significa apenas em um contexto social, mas às contingências do ato nos contextos individual, social e organizacional. A moralidade é construída pelo indivíduo que percebe seu alcance e limites, criando pontos de referência para situações que acontecem em sua vida profissional ou dentro de uma organização.

Todos os casos descritos neste artigo são de indivíduos que tomam decisões dentro de contextos organizacionais. Se e até que ponto seus julgamentos morais estão imbuídos de normas e valores e, portanto, estão inseridos no contexto social, não é o objetivo principal deste artigo. O principal objetivo é questionar se uma abordagem que considere as posturas morais conflitantes e multicamadas que os indivíduos adotam ao lidar com a corrupção pode ser usada para explicar a complexidade desse fenômeno. Talvez fosse mais proveitoso considerar a moralidade como "incorporada à ação" ou parte da relação dialética entre escolhas e práticas na vida cotidiana do trabalho.

O artigo começa com uma visão geral de algumas das principais tendências de pesquisa (e não de descobertas) sobre o estudo etnográfico da corrupção, esboçando um mapa de abordagens possíveis e menos possíveis para esse fenômeno, com algumas reflexões sobre os métodos de pesquisa. Na seção final, será dada atenção ao relacionamento entre o domínio no qual as reivindicações morais são construídas e transmitidas aos indivíduos que tomam decisões sobre aceitar ou recusar a corrupção nos contextos organizacionais.

MOTIVAÇÕES INDIVIDUAIS E ORDEM MORAL

Tim é um especialista em anticorrupção. Ele é convidado por prestigiados centros acadêmicos, escolas de negócios, organizações anticorrupção e organizações profissionais para *compliance officer*, advogados e outras organizações de especialistas e profissionais para apresentar e consultar sobre anticorrupção. Não é difícil avaliar que essas atividades podem ser bastante lucrativas. Mas o que essas organizações querem de Tim é algo mais do que uma conversa bem calibrada e às vezes introspectiva sobre anticorrupção. Tim tem algo mais que isso, ele saiu do túnel, ele era um corruptor e agora ele está do outro lado. Os detalhes sobre como isso aconteceu não são extremamente relevantes para este artigo, a corrupção acontece de maneiras surpreendentes similares em todo o mundo e entre os setores público e privado (TORSELLO, 2016). Mais relevante para este artigo é a soma das motivações que o levaram a pagar propinas várias vezes, como gerente de vendas de uma grande corporação multinacional que opera em vários países da Ásia, África e América do Sul. Ao contar sua história, Tim está absolutamente calmo, ele é acompanhado por seu advogado pessoal, afinal, um profissional que tinha muitas histórias para contar, além do que me interessa.

> Depois que comecei a visitar esse país, percebi que os negócios não estavam indo na direção que eu esperava. Comecei a questionar minhas habilidades de venda e isso se tornou particularmente pesado para mim o tempo todo em que voltei ao meu escritório. Os idosos esperavam mais de mim, em um país que, no passado, registrara grandes volumes de vendas, mas não através de nossa empresa. Foi um grande desafio para mim ser enviado a um país como esse para melhorar nosso desempenho e combater a concorrência. No entanto, depois de duas ou três

> viagens, nada estava dando certo. Não é positivo questionar a si mesmo, principalmente quando outros colegas estavam se saindo muito melhor. Eu me senti diferente e decidi tentar o meu melhor para melhorar isso. Depois de mais uma semana, encontrei alguém que me indicou que uma pessoa em um escritório ministerial pode ter gostado mais de mim. Eu sabia o que isso significava, mas me recusei a atender a essa solicitação, ofendeu meu senso de ética. Mas o tempo passou e ainda assim minhas vendas não foram impressionantes. Eu fiz algo, mas isso não foi suficiente para fazer a diferença, novamente eu estava para trás (TIM, 53 ANOS, 21/05/2015).

Tim descreveu as situações em que ele aceitou e como ele decidiu pagar um suborno, e outro. Em suas palavras, ele não estava tentando justificar suas ações, ele estava se enquadrando no papel de um gerente de vendas bem-sucedido, com uma pontuação muito alta e que não estava mais sentindo seu senso de integridade perdido depois de pagar subornos.

> Cheguei a um ponto em que não importava o que estava fazendo, mas como estava fazendo. As vendas estavam se moldando magnificamente e era disso que eu precisava. Na minha empresa, pontuei um bônus após o outro e ninguém estava me perguntando se havia algo incomum, eram negócios todos os dias e bem-sucedidos. Além disso, meu senso de certo ou errado não estava em questão, especialmente quando eu estava sendo hospedado de um resort de luxo para outro. Houve um tempo em que me senti onipotente, não havia nada que eu não pudesse fazer ou obter. Quando você está nessa posição, muitas pessoas o rodeiam e, se você conhece muitas pessoas, sempre há alguém para perguntar quando você precisa de algo. Mas então comecei a me sentir deslocado, foi

> um processo gradual, comecei a sentir falta da minha família, o número de viagens não aumentou, foi a duração das minhas estadias que se tornou cada vez mais longa. Cheguei a um ponto em que me senti estranho com o que estava fazendo e tive que parar. Se você se encontra em uma situação em que não consegue contar a verdade para sua família, há algo errado no que está fazendo. Esse é o conselho que dou àqueles que estão cambaleando ou que estão prestes a aceitar, peguem o telefone e liguem para sua família; talvez você tenha uma força inesperada para trazer a decisão de volta às suas mãos (TIM, 53 ANOS, 21/05/2015).

O poder evocativo dessas palavras traz de volta a atenção para os domínios nos quais operam considerações e suposições éticas para a tomada de decisões. O caso de Tim está longe de ser isolado. Os desafios que ele enfrentou ao vender em um país onde a corrupção era um problema reconhecido são tipicamente os de muitos empresários. Seus padrões morais eram supostamente altos nos momentos em que ele começou a visitar o país como ele dizia, "de acordo com minha origem social de um país no qual é incomum subornar". No entanto, essa postura moral mudou drasticamente quando sentiu pressão para melhorar as vendas e cumprir as expectativas da empresa. Como em muitos outros contextos organizacionais, as decisões de Tim não tinham sólidos valores de integridade na organização nos quais ancorar e a desconexão entre o que era considerado moralmente bom e como satisfatório no desempenho, como uma moral do trabalho, começou a se expandir.

A narrativa de Tim, no entanto, enfatiza o primeiro ponto, a decisão individual de recorrer ao suborno, pois ele nunca mencionou a pressão da empresa para a qual trabalhava. Afinal, foi sua própria decisão, e ele próprio usufruiu os frutos e pagou as consequências de tal decisão sozinho.

O segundo aspecto - que diz respeito à forma como a moralidade passou a ser definida como influenciadora do processo de tomada de decisão - foi o recurso à narrativa do relacionamento com a família. Essa narrativa traz de volta o foco do indivíduo para o nível social, através do prisma da família. Se alguém tem que interpretar as dimensões multicamadas nas quais se diz que os atos morais desempenham papéis na decisão de subornar, aqui entra uma segunda desconexão, aquela entre os padrões sociais (familiares) e pessoais. A narração de Tim enfatiza que o momento em que "estar sozinho em um país desconhecido" começou a se tornar um assunto delicado para ele estava em conflito com o momento em que conhecer muitas pessoas e poder convocá-las para qualquer tipo de solicitação era um nível separado de ordem moral. Aqui, "ajustar-se às expectativas morais locais" era o elemento-chave da desconexão entre a integridade pessoal e social. Essa desconexão é explicada em termos da dissonância cada vez mais evidente entre a integridade pública e privada que Tim estava expressando em seu relacionamento com a organização para a qual trabalhava e a sua família.

A explicação de que a corrupção gera um tipo (falso) de ordem social na qual é moralmente aceitável e se espera ampliar o escopo dos relacionamentos pessoais para encontrar "a pessoa certa na hora certa" foi fornecida por vários trabalhos etnográficos sobre corrupção (RUUD, 2000; TURNER, 2007). A questão que permanece sem resposta é: condições de trabalho específicas em uma organização ou no contexto social e de mercado de suas operações criam o espaço para desconectar as diferentes camadas (pessoais, sociais e organizacionais) através das quais a moralidade está intervindo nos processos de tomada de decisão? E se o fazem, como os indivíduos reagem a lidar com essas condições quando parecem intransigentes?

Uma resposta em potencial vem da narrativa italiana introduzida no início deste artigo. Anna conta a história de um acordo de corrupção firmado por um de seus colegas. O modo como Anna entende a escolha de operar em termos ilícitos é usando um padrão moral da sociedade em que o "estigma" (sua palavra) é trazido a toda a organização por meio da decisão de um indivíduo. Sua bússola moral é o valor do suborno. Uma piscina de jardim de 15.000 euros ou um carro mais caro são subornos que pertencem ao domínio mais alto da moralidade social, enquanto quantidades menores se relacionam aos padrões éticos do trabalho e são, portanto, mais aceitáveis. No entanto, essa narrativa não assume o ponto de vista de julgar a moralidade apenas de acordo com o valor dos subornos. Ele constrói uma estrutura a partir da qual avalia se os domínios social e de trabalho (organizacional) estão misturados ao definir se determinada conduta é boa ou errada. Ofensas morais mais graves são descritas por ela como aquelas em que a ética social e de trabalho estão entrelaçadas, enquanto ofensas menos valiosas (como ela mesma disse: "as pessoas riem de aceitar um suborno digno de uma piscina inflável para crianças") são aquelas em que esses dois domínios permanecem separados.

PADRÕES MORAIS E INDIVIDUAIS FORJADOS NA ORGANIZAÇÃO

Howard é um famoso advogado em seu país. Sua empresa de auditoria ficou famosa por lidar com a investigação de um sistema de suborno desenvolvido por uma grande corporação multinacional. Howard trabalhou em uma equipe de dezenas de advogados cuja tarefa, em cooperação com duas grandes firmas de auditoria, era reunir o máximo de informações possível sobre a história desse escândalo.

Howard teve a incômoda tarefa de interrogar os funcionários e gerentes responsáveis da empresa, alguns dos quais acabaram na prisão. A conversa com ele foi extremamente perspicaz, embora não tanto no volume de informações que pudessem ser coletadas, que eram extremamente controladas e filtradas, como seria de esperar. O forte valor dessa narrativa reside na sensibilidade que Howard demonstrou ao descrever as motivações internas e as causas individuais que levaram à deterioração das práticas de negócios da empresa. A maioria dessas motivações estavam, segundo Howard, enquadradas na categoria ‘‘fator humano‘‘.

> Foi uma cena muito ruim ver gerentes seniores indo para a cadeia. Isso nunca aconteceu antes e ninguém sequer pensaria nisso. Os tempos em que os subornos da empresa eram itens dedutíveis de impostos, como as despesas de relações públicas haviam desaparecido há muito tempo. Ainda poucos nas altas esferas da empresa se esforçaram para comunicar isso adequadamente, para gerentes que lidam com clientes e grandes projetos, particularmente em países “sensíveis”. Parecia que, quando entramos na empresa, esse tempo havia congelado. O tipo de hierarquia que você esperaria de uma corporação desse tipo estava dominando tudo, e isso afetou a maneira como as pessoas trabalhavam, é claro. Se algo estava bem no topo, era isso. Você não precisava questionar, porque não tinha muitas chances de saber os motivos ou simplesmente como as coisas poderiam ter sido feitas de maneira diferente. Não estou argumentando que o topo estava corrompido, ou como foi o caso, estou dizendo que tudo na empresa e em suas bases internacionais foi estabelecido para que os valores não pudessem ser facilmente transmitidos. Quando se trata de gerentes que foram pegos em atos de corrupção, você não diria. A maioria deles eram pessoas com altos perfis morais. Nenhum deles tinha problemas na família ou trairia cônjuges

> ou amigos; eram cidadãos respeitosos. As razões pelas quais eles fariam tais coisas não são pessoais, eles não tinham intenções gananciosas. O fator humano é tal, intransponível em sua natureza (HOWARD, 63 ANOS, 13/04/2014).

Essa narrativa aponta as falhas organizacionais que sublinham a desconexão entre trabalho e valores sociais. O retrato vívido fornecido por Howard não é apenas outra história de má administração ou de valores organizacionais falsamente direcionados. Esta é a história de uma multinacional poderosa, que por muitos anos não conseguiu (ou se importou) em construir uma cultura de integridade em suas estruturas operacionais. A consideração de Howard sobre o fator humano que é difícil de gerenciar abrange uma série de aspectos que determinaram um gerenciamento inadequado da integridade. Um deles é que estudos organizacionais recentes apontaram como um foco excessivo em uma abordagem de corrupção organizacional, em vez de outra, o que levou a uma espécie de impasse teórico (MISANGYI; WEAVER; ELMS, 2008). Por um lado, parte dessa literatura concentra-se na corrupção como desvio ou ação criminal. Ao adotar diferentes abordagens disciplinares, ambos consideram o indivíduo um tomador de decisão antiético. Por outro lado, abordagens mais recentes partem do estudo da corrupção como conivência (RYVKIN, SERRA, 2008). Tais abordagens têm a vantagem de deixar espaço para a busca antropológica de uma explicação moral múltipla ou conflituosa, evidentemente desalinhada das abordagens legalista e criminologista. A abordagem da conivência não está aberta apenas à introdução de explicações multicamadas sobre por que a corrupção acontece, ou como e por que ela é racionalizada e, em alguns casos, normalizada (ASHFORTH; ANAND, 2003), mas também o papel das organizações e suas estruturas na promoção de formas antiéticas de comportamento. Nesse sentido, há uma mudança de atenção,

graças ao crescente interesse da psicologia social (DARLEY, 2005; YOLLES, 2009), da organização como estrutura, em direção aos aspectos nas operações cotidianas da organização que levam a padrões de socialização, como suas características culturais. Algumas abordagens teóricas do comportamento organizacional enfatizaram, por exemplo, o peso dos padrões internos de socialização na determinação de ajustes nas práticas comportamentais antiéticas dos novos funcionários ou no reforço da ética e dos valores organizacionais por meio do fortalecimento do comportamento pró-social do grupo e da construção de identidades. mecanismos. Essas abordagens, que não compartilham o foco antropológico em uma compreensão mais holística do fenômeno, são, no entanto, promissoras, pois ampliam a atenção da abordagem individual estreita versus regras e leis para uma perspectiva mais diferenciada e com vários atores.

No caso descrito por Howard, o aspecto da conivência é proeminente. Se alguém tivesse que traçar a linha do desengajamento dos padrões de integridade pessoal com o modus operandi da empresa, o ponto de encontro dessas duas camadas estaria no conceito de "fator humano". O trabalho empírico sobre corrupção nas organizações empresariais mostrou que, na maioria dos casos, os executivos seniores, quando solicitados a fornecer uma justificativa para a conduta corrupta ocorrida, forneciam uma explicação "maça podre", que poderia confundir com a explicação do fator humano. No entanto, o "fator humano" é algo mais: ele contrasta o nível social no qual os padrões de moralidade dos gerentes corruptos são construídos, com os aspectos funcionais e estruturais da organização que criam (se isso realmente acontece ou não) um ambiente de trabalho adequado para comportamentos antiéticos. O fator humano é o oxímoro através do qual as falhas organizacionais são reduzidas ao nível da moralidade social e servem à função de ofuscar quem é o culpado. Pouco importa se o gerente subornou para garantir negócios ou seu superior que instigou

uma cultura de urgência e desempenho. O que importa é que o fator humano possa fornecer um escudo à empresa ou ao indivíduo, adotando posturas morais substituíveis e intercambiáveis que possam trabalhar juntas, mas que não se encontram em nenhum momento.

MOTIVAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Estudos sobre corrupção nas organizações têm apontado cada vez mais a importância de prestar a devida consideração às condições organizacionais sob as quais o ato corrupto ocorre (LUO, 2015). Isso implica, como mencionado acima, na adoção de uma abordagem que considere a corrupção como "conivência" e não como um mero ato criminoso com sua valência individual. Nessas abordagens, há uma tendência a observar alguns dos aspectos que caracterizam a cultura das organizações, como liderança, comunicação, motivação, clareza de tarefas, mudança organizacional (incluindo aquisições e fusões) e criação e transmissão de valor. No entanto, além de alguns artigos que fornecem revisões de literatura, essas contribuições são dispersas e não há clareza suficiente sobre quais fatores e aspectos da cultura das organizações são mais importantes para determinar como os padrões de conivência encontram forma.

Nos casos descritos acima, os funcionários entrevistados apontaram três aspectos principais da cultura de sua organização manchados pela corrupção. O primeiro é liderança e comunicação. Durante o grupo focal que se seguiu às sessões de entrevista, um gerente de nível intermediário indicou que:

> É claro que o primeiro passo, quando essas coisas acontecerem, seria culpar o topo da gerência. Não tenho vontade de fazer isso, não estou em posição de julgar, mas o que importa é que haja clareza de informações, ordens e tarefas [...] em algum momento eu, tivemos a sensação de que a comunicação ficou presa em algum lugar, houve um cortina escura que não conseguimos penetrar, e isso é arriscado (GIULIO, 44 ANOS, 12/05/2016).

Da mesma forma, outro participante do grupo focal acrescentou:

> Isto é certo. Se eu tenho em todos os momentos clareza do que meu chefe espera isso de mim, e é claro que a ética é um padrão importante para o nosso trabalho, tenho idéias claras. Mas se tivermos que continuar comprometendo (*navigare a vista*) a maior parte do tempo, e é isso que costumamos fazer, quão claro posso ser o que é esperado de mim e como isso mudou? (MARTINA, 34 ANOS, 12/05/2016).

Ambas as manifestações de cautela sobre os padrões pouco claros de comunicação da liderança evocam uma cultura organizacional na qual não apenas os canais de comunicação com a liderança dificilmente são acessíveis por níveis mais baixos, mas também é possível criar ambiguidade quando essa comunicação deficiente é misturada com condições duradouras de impermanência e mudança. Essas últimas descobertas surgiram também em outros estudos etnográficos mundiais de organizações sob ameaça de corrupção (TORSELLO, 2016).

Um segundo aspecto que diz respeito aos elementos culturais organizacionais é a transmissão e sustentabilidade de valores. A

moralidade da integridade no trabalho dos administradores públicos é frequentemente ameaçada por casos que a tornam instável e confuso. Uma entrevistada contou a seguinte história:

> A introdução do especialista em anticorrupção como parte da nova legislação anticorrupção é um desenvolvimento recente contestado na cultura das administrações públicas. Poucos de nós entendem o que significa estar empregando e pagando uma pessoa extra que deve ser especializada em anti-suborno. O fato é que, às vezes e eu não estou falando apenas do meu local de trabalho, essa pessoa é uma autoridade já existente na organização, movida para essa ocupação. Não há nada errado se ele é uma pessoa *tutta d'un pezzo* (caracterizada por forte integridade pessoal), no entanto, esse nem sempre é o caso. Se esse especialista tem em sua carreira anterior algum esqueleto no armário, como você acha que devemos nos sentir com toda essa nova legislação complexa e onerosa? (PAOLA, 37 ANOS, 12/05/2016).

A integridade e a integridade situacional são vistas na literatura como aspectos determinantes que cimentam ou quebram os padrões éticos de uma cultura organizacional. O ponto de virada difícil é quando se aceita a existência de condições de integridade situacional: isso acontece quando o padrão moral que se difunde em uma organização é aquele que pode tolerar a corrupção ao perseguir os objetivos e metas da organização. O duplo padrão moral torna-se aquele que encontra aceitação e, eventualmente, pode se tornar uma boa solução se levar a uma solução positiva de problemas ou a atingir as metas, mesmo que exija comprometer os padrões éticos e morais. A corrupção é aceita, talvez não de bom grado, mas sob condições ditadas por prazos (principalmente para contextos de administração pública) ou pela necessidade de atingir metas (em organizações

empresariais). Seria um campo para uma investigação mais aprofundada se os gerentes que adotam vários padrões éticos na tomada de decisões sobre corrupção são pessoas geralmente estimadas e respeitadas dentro da organização, uma vez que são vistas como fazendo o melhor para isso, pelo menos até que escândalos surjam. O mesmo caso deste artigo é testemunho desse aspecto. Os colegas daqueles que aceitaram suborno não indicaram a existência de práticas difundidas e repetidas de conduta imprópria; eles foram descritos principalmente em termos de pessoas "attaccate al lavoro" (dedicado ao trabalho) ou mesmo se preocupando com o bom desempenho e serviço prestado pela a própria organização.

Finalmente, outra área que se mostraria promissora para pesquisa é aquela que investiga a relação entre integridade situacional e padrões de sociabilidade nas organizações. É, em essência, relativamente raro encontrar casos de personalidades distorcidas ou anti-sociais marcando os caracteres de indivíduos que aceitaram ou pagaram subornos. Isso sugere que os padrões morais que analisam a sociabilidade e a importância dos padrões de socialização nas organizações podem ser realmente agentes que geram, facilitam ou pelo menos toleram a corrupção. Essa abordagem reforçaria descobertas mais gerais segundo as quais, em alguns contextos sociais, pequenos níveis de corrupção são tolerados como padrões de sociabilidade ou contrapartida da burocracia racional (e transparente) fria e anônima, presente em diferentes perspectivas nas disciplinas das ciências sociais (TORSELLO, 2015).

A MORALIDADE IMPORTA MESMO?

A visão rápida da vida organizacional oferecida pelos casos considerados neste capítulo fornece uma imagem complexa e

contraditória em termos das implicações morais do trabalho em condições de integridade instável. Os padrões morais são, sem dúvida, contrastados com o conteúdo e o significado das práticas cotidianas. Uma explicação amoral ao estilo do famoso argumento de Banfield no sul da Itália (BANFIELD, 1958) não captura a complexidade da situação. A corrupção não ocorre condicionalmente à existência de uma explicação circular do tipo "todo mundo faz isso eu também". Também não se pode presumir facilmente, como algumas publicações tradicionais, que a imoralidade ou a falta de moralidade dominam a cena, misturadas talvez com desconfiança generalizada (USLANER, 2008). Se esse fosse o caso, os gerentes que operam sob condições de integridade situacional seriam objetos de desconfiança generalizada a priori, o que por sua vez geraria atitudes cínicas e uma recusa em se envolver em corrupção. A integridade situacional é vista positivamente por alguns membros da organização, que vêem no espírito de serviço a necessidade de comprometer quando metas, objetivos e até empregos estão em jogo.

O argumento de que, sob condições socioculturais externas de fraca moral, as organizações se tornam entidades corruptas, poderia ser adotado aqui, mas isso não esclareceria por que a corrupção surge ou é um fenômeno resiliente. Pelo contrário, a estigmatização da corrupção como prática cultural, como apontou alguma literatura antropológica e recentemente economicista (SMITH, 2012), serve para contextualizar e relativizar a moralidade, exaltando sua variabilidade nas sociedades. O relativismo da suposição é que a moralidade não é específica da cultura, mas, eventualmente, a corrupção é uma questão de cultura, pois é determinada pelas características essenciais de sua cultura e, eventualmente, se torna uma característica em si. Essa abordagem não leva em consideração algumas das recentes descobertas acima mencionadas sobre integridade nas organizações, que apontam por que e como os padrões de corrupção são extremamente semelhantes

em diferentes organizações, pois colidem com aspectos culturais organizacionais semelhantes, como os descritos na seção anterior. Por outro lado, a abordagem da corrupção como cultura esconde uma realidade importante, o reconhecimento comum de que a corrupção é ruim para todos, também (e especialmente) para os cidadãos dos países em que é um grande problema. Ao relativizar a corrupção como cultura e a moralidade como axioma contextual da cultura, os aspectos positivos versus negativos desse fenômeno podem eventualmente ser colocados na vanguarda da análise, fornecendo uma versão distorcida da realidade social.

Qual é o uso de explicações morais (moralística) no estudo da corrupção? Como apontado acima, se pontos de vista morais são tomados como parâmetros para medir o impacto da corrupção na sociedade, eles podem ser de pouca ajuda, não apenas para abordar a questão de por que a corrupção acontece, mas, eventualmente, também sobre por que ela é tolerada e aceita em contextos sociais. No entanto, os padrões éticos são aqueles contra os quais os membros de uma organização (onde a corrupção geralmente ocorre) medem seu comportamento no curso das operações diárias de trabalho, em particular no caso de transações comerciais. Nesse caso, remover completamente a moralidade pode ter o efeito contrário de criar um vazio comportamental, um espaço vazio no qual padrões ilícitos de comportamento ocorrem desconectados um do outro e todos como expressões individuais de ganância. A experiência e a pesquisa empírica mostraram abundantemente que esse não é o caso. Na organização em que os funcionários são socializados e aprendem a subornar ou a evitar subornos, mal pode haver casos de crimes individuais. Nessa perspectiva, os padrões morais são importantes, pois são modelos de comportamento, modelados ou não nas características da cultura da organização, mas ainda constituindo maneiras pelas quais as histórias, mitos, casos e exemplos são fofocados, contados ou explicados no melhor das situações. Sob essas premissas, os padrões morais são importantes quando a

unidade de estudo não é uma sociedade, mas uma organização, como expressão de uma entidade mais ou menos fragmentada que compartilha um estilo de trabalho comum, funcionamento de processos, rituais e relações que compõem sua cultura. A moral é importante, pois regula os padrões transacionais dentro e fora das organizações. Essas transações são avaliadas como éticas ou antiéticas, ou uma mistura das duas, como as abordagens de integridade situacional mostraram.

A descoberta mais significativa deste artigo é que as preocupações morais são relevantes para o estudo da corrupção em dois casos. A primeira é quando a corrupção é contextualizada no trabalho diário das organizações que fazem uso da moralidade para transmitir ideias sobre o que é aceitável ou não. Eles normalmente fazem isso não apenas comunicando valores da liderança (o que realmente acontece mais raramente), mas mais importante ao lidar com padrões morais nos padrões cotidianos de socialização dentro e fora da organização. Finalmente, o segundo caso diz respeito à problematização de reivindicações morais em contextos sociais em que a corrupção é uma questão cotidiana. Aqui, em vez de delegar a cultura como explicação para a resiliência da corrupção, pode ser proveitoso reunir mais evidências empíricas sobre como os padrões morais são envenenados em contextos sociais. Isso pode ser alcançado levando em consideração o papel dos sistemas jurídicos e do pluralismo, condições históricas, transformação institucional e dependência de interesses empresariais amplos e globais.

REFERÊNCIAS

ASHFORTH, B. E.; ANAND, V. “The normalization of corruption in organizations”. **Research in Organizational Behavior**, vol. 25, 2003.

BANURI, S.; ECKEL, C. “Experiments in culture and corruption: a review”. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6064, 2012.

DARLEY, J. M. “The cognitive and social psychology of the contagious organizational corruption”. **Brooklyn Law Review**, vol. 70, n. 4, 2005.

KAWATA, J.; PAPP, M. 2013. “The meta-language of politics, culture and integrity in Japan”. **Human Affairs**, vol. 23, n. 2, 2013.

LUO, Y. “An organizational perspective of corruption”. **Management and Organization Review**, vol. 1, n. 1, 2005.

MISANGYI, V. F.; WEAVER, G.; ELMS, E. “Ending corruption: the interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs”. **Academy of Management Review**, vol. 33, n. 3, 2008.

PALMER, D. 2008. “Extending the process model of collective corruption”. **Research in Organizational Behavior**, n. 28, 2008.

RUUD, A “Corruption as everyday practice. The public-private divide in local Indian society”. **Forum for Development Studies**, vol. 2, 2000.

RYVKIN, D.; SERRA, D. “The industrial organization of corruption: monopoly, competition and collusion”. **SSRN Electronic Journal**, [s. n.], 2017.

SMITH, D. J. **A Culture of Corruption**: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria. Princeton: Princeton University Press, 2007.

TORSELLO, D. (ed). **Corruption in the Public Administration**: an Ethnographic Approach. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

TORSELLO, D. "Anna, 47 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2016.

TORSELLO, D. "Corruption as social exchange; the view from anthropology". *In*: HARDI, P.; HEYWOOD, P. M.; TORSELLO, D. (eds.). **Debates of Corruption and Integrity**. New York: Palgrave, 2015.

TORSELLO, D. "Giulio, 44 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2016.

TORSELLO, D. "Howard 63 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2014.

TORSELLO, D. "Martina, 34 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2016.

TORSELLO, D. "Paola, 37 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2016.

TORSELLO, D. "Tim, 53 anos: depoimento". **Entrevista concedida a Davide Torsello**. Viena: Arquivo pessoal, 2015.

TURNER, S. "Corruption narratives and the power of concealment: the case of Burundi's civil war". *In*: NUIJTEL, M.; ANDERS, G. (eds.). **Corruption and the Secret of Law**: a Legal Anthropological Perspective. London: Routledge, 2007.

USLANER, E. M. Corruption, Inequality and the Rule of Law. Cambridge: CUP, 2008.

YOLLES, M. “A social psychological basis of corruption and sociopathology”. **Journal of Organizational Change Management**, vol. 22, n. 6, 2009.

ZNOJ, H ‘Deep corruption in Indonesia: discourses, practices, histories”. *In*: NUIJTEL, M.; ANDERS, G. (eds.). **Corruption and the Secret of Law**: a Legal Anthropological Perspective. London: Routledge, 2007.

CAPÍTULO 3

A Corrupção Estatal e os Seus Impactos Sobre a Democracia e a Economia

A CORRUPÇÃO ESTATAL E OS SEUS IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA E A ECONOMIA[2]

André Silva de Oliveira

Desde que o Brasil se redemocratizou em meados dos anos 1980, o país tem convivido com escândalos seriais de corrupção governamental, indo do chamado Mensalão à Petrobras (Petrolão). A corrupção estatal, tratada, não raro, como algo natural, foi alvo de passeatas massivas de protestos em 2013 e, logo a seguir, assistiu-se ao advento da Operação Lava Jato que desvelou uma vasta rede de conexões espúrias entre grandes empreiteiras e membros da classe política predatória.

Em decisões recentes, o Supremo Tribunal Federal anulou julgamentos da Operação Lava Jato, sinalizando um recuo na promoção do combate à corrupção em nível político-institucional. Um consenso aparente parecia ter sido forjado na sociedade civil sobre o tema da corrupção, mas esta percepção se revelou ilusória, passando a haver uma clara divisão entre os que passaram a defender a Operação Lava Jato como necessária ao combate à corrupção nacional que se afigura como sistêmica e os que a criticam dizendo que um dos seus resultados deletérios consistiu no bloqueio ao desenvolvimento econômico do país.

Revisitando a literatura institucionalista sobre o tema, notadamente em ciência política, observa-se que até os anos 1960 acreditava-se que, conforme sentença célebre do cientista político norte-americano Samuel Huntington, uma burocracia centralizada e algo corrompida poderia favorecer o crescimento econômico. No

[2] Uma versão prévia do presente capítulo foi publicada em: OLIVEIRA, A. S. "A corrupção estatal e os seus impactos sobre a democracia e a economia". *Revista Direito, Processo e Cidadania*, vol. 1, 2022.

entanto, a literatura produzida nos décadas seguintes apontou induvidosamente para as barreiras que a corrupção governamental cria para o desenvolvimento econômico sustentado terminando por produzir pobreza, desigualdade de renda e, ainda, a erosão das instituições políticas da democracia.

A situação se agrava exponencialmente na América Latina, incluindo o Brasil, cuja tradição política é marcadamente iliberal, sempre inclinada a reverenciar líderes caudilhistas que exibem pouco ou nenhum apreço pelos controles institucionais a que estão sujeitos nas democracias assentadas no chamado liberalismo constitucional. Líderes autoritários são refratários à prestação de contas e limitação dos próprios poderes.

Dividido em apenas duas seções, o artigo analisa a evolução do tema da corrupção à luz da literatura institucionalista e, em seguida, o que essa mesma literatura diz sobre a corrupção governamental no Brasil.

Um das conclusões principais é que a falta de consenso na sociedade civil brasileira sobre o tema enfocado dificulta a mudança de trajetória em face de um passado burocrático-patrimonialista, herança do período colonial. Dito de outro modo, a mudança institucional poderá ocorrer no momento em que a sociedade civil mobilizada passar a apoiar as instituições que realizam o controle horizontal e, além disso, substituir a classe política que "rouba, mas faz" pela representação que "não rouba e faz".

DA LENIÊNCIA À REJEIÇÃO: EVOLUÇÃO DA LITERATURA INSTITUCIONALISTA SOBRE CORRUPÇÃO ESTATAL

Discute-se no Brasil se certo nível de corrupção estatal pode ser tolerado como algo dado ou necessário ao crescimento

econômico nacional. No centro dos debates está a Operação Lava Jato que se voltou contra a corrupção estatal e cujas sentenças criminais condenatórias atingiram os maiores empreiteiros do país então associados a certos arranjos informais com parte da classe política. Os detratores da Operação Lava Jato sustentam que as ações das instituições de controle horizontal bloquearam o desenvolvimento econômico do país sugerindo que algum nível de corrupção estatal deve ser admitido ou tolerado para permitir a continuidade dos negócios e geração de emprego, ainda que regras formais da Constituição de 1988 tenham sido violadas. Cumpre, portanto, escrutinar se tal proposição encontra hoje amparo na literatura institucionalista sobre corrupção estatal, sendo curial ressaltar que, ao longo dos anos, houve substancial modificação no entendimento dos *scholars* sobre o tema.

Nitidamente, a literatura institucionalista sobre o assunto vai da leniência ao completo rechaço no tocante a potencial aceitação da corrupção estatal. Até meados dos anos 1960, a literatura admitia que certo grau de corrupção das burocracias governamentais podia ser tolerado a fim de permitir a continuidade do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, tornou-se clássica a declaração do cientista político norte-americano Samuel Huntington (1968, p. 69) segundo a qual "a única coisa pior do que uma sociedade com uma rígida, ultracentralizada e desonesta burocracia é outra com uma ultracentralizada e honesta burocracia".

Essa declaração, quando comparada aos esforços atuais ao redor do planeta para reforçar o poder das instituições de controle horizontal no combate à corrupção estatal, chega a ser surpreendente porque sugere exatamente o abrandamento das regras de controle legal sobre as burocracias governamentais e a classe política que exibem comportamento predatório. Todavia, deve ser ponderado a favor de Huntington que seu argumento precisa ser considerado no contexto político-institucional dos anos 1960, que é, por óbvio,

distinto do atual – vivia-se sob a égide da Guerra Fria e Washington tinha como aliadas algumas ditaduras anticomunistas e, frequentemente, corruptas. Fazer julgamentos regressivos é fácil quando não se leva em conta o contexto econômico e político-institucional em que os atores (e autores) atuaram.

Com o passar do tempo, porém, essa visão extremamente leniente com graus variados de corrupção governamental foi perdendo espaço para uma abordagem completamente distinta do assunto. Hoje a literatura institucionalista é categórica em enfatizar que a corrupção estatal provoca a erosão das instituições democráticas, assim como cria bloqueios ao desenvolvimento econômico dos países.

Cumpre ponderar que corrupção é um conceito polissêmico contendo, portanto, vários significados. Adam Graycar (2015, p. 89) pontua que corrupção governamental compreende vários tipos de comportamento tais como suborno, extorsão, clientelismo, uso indevido de informações e abuso de discrição. Kurt Weyland (1998, p. 109) sustenta, por exemplo, que "corrupção pode ser definida como a provisão de benefícios materiais para políticos e agentes públicos em troca de influência ilícita sobre suas decisões". Weyland (1998, p. 109) argumenta ainda que o corruptor usa benefícios privados para induzir o tomador público de decisão a dobrar ou quebrar as regras formais de procedimento, de modo a conferir ao corruptor favores especiais na adjudicação de direitos ou alocação de recursos. Mesmo que tais práticas possam ser toleradas pelos cidadãos de muitos países, "corrupção é, por definição, ilegal" (WEYLAND, 1998, p. 109). Por fim, o autor ressalta a importância de distinguir corrupção, que implica a venda de favores especiais, da política de patronagem que ocorre quando tomadores públicos de decisão usam suas margens de poder legal discricionário para conferir favores a amigos e seguidores sem receber benefícios materiais em troca (WEYLAND, 1998, p. 109).

Na alvorada do século XXI, segundo Treisman (2000, p. 399), a corrupção estatal já era apontada como causa pelo fracasso de certos países "em desenvolvimento" em alcançar crescer, sendo que pesquisas empíricas então realizadas confirmaram uma ligação entre maior percepção de corrupção e menor investimento e crescimento econômico (TREISMAN, 2000, p. 399).

Por seu turno, Graycar (2015, p. 88) aponta a existência de vários tipos de corrupção, indo da corrupção pequena (*petty corruption*) na qual, por exemplo, um agente do Fisco, ocupante de cargo menos elevado, dispensa indevidamente o pagamento de uma multa à chamada "grande corrupção" (*grand corruption*) quando políticos usam o aparato estatal em seu proveito pessoal.

No limite, a corrupção pode promover a "captura do Estado" (*State capture*), chegando a aprovar legislações que asseguram grandes benefícios ao corruptor como, por exemplo, permitir a uma empresa o acesso à exploração de recursos naturais, um monopólio sobre uma linha ferroviária, mídia ou isenção de pagamento de tributos (GRAYCAR, 2015, p. 89).

Corrupção estatal tem sido também associada com o crescimento da pobreza e desigualdade de renda (S. WINTERS e SHAPIRO-WEITZ, 2013, p. 418).

Na América Latina, desde os tempos coloniais, foi estabelecido um padrão deletério pelos vice-reis que centralizavam o poder e compravam a lealdade de grupos de interesses locais (THE ECONOMIST, 2015, p. 03). Esse padrão estatista-burocrático, em larga medida marcado pela corrupção, atravessou séculos estendendo-se até o tempo presente. Trata-se, sem dúvida, de um grave problema que está visceralmente imbricado com a trajetória político-institucional (*path dependence*) dos países latino-americanos. Ao contrário da Inglaterra e, depois, Estados Unidos que privilegiaram a democracia política e crescimento econômico

sustentado, a burocracia centralizada bloqueou, por exemplo, o crescimento da Espanha no período colonial:

> No caso da Espanha, sua forte e centralizada burocracia administrava um crescente volume de decretos e diretivas jurídicas que definia o curso de suas ações. Todos os detalhes da economia e da política se estruturavam com o fim de satisfazer os interesses da Coroa e criar a potência imperial mais importante desde Roma. As consequências de tudo isso foram inúmeras falências, declínio e séculos de estagnação. No Novo Mundo espanhol, o modelo de burocracia centralizada com rígido controle sobre o Estado e a economia gerou três séculos de desenvolvimento esporádico e desigual, além de instabilidade política (NORTH, 2006, p. 25).

De fato, uma das explicações mais difundidas para a corrupção aponta para a intervenção do Estado na economia (WEYLAND, 1998, p. 110). Ao conferir a políticos e burocratas poder decisório sobre a alocação de vastos recursos, o intervencionismo estatal cria enormes oportunidades para a extração de propinas e, no caso brasileiro e conforme dito popular, os agentes públicos se permitem "criar dificuldades para vender facilidades" (WEYLAND, 1998, p. 110).

Por óbvio, a tradição interventiva do governo na economia no caso brasileiro se assemelha à trajetória histórica dos países de origem hispânica. Esse legado colonial que harmonizou burocracia excessiva e evidente *déficit* de democracia determinou o curso da trajetória escolhida. Portanto, ao contrário do que frequentemente se alardeia sem amparo consistente na história e na literatura, o Brasil sempre contou com excesso de intervenção governamental na economia engendrando, assim, oportunidades para políticos e

burocratas pouco republicanos intercambiarem recursos públicos por propinas.

Tomem-se, a propósito, algumas pesquisas sobre liberdade econômica no planeta realizadas por organizações independentes. De acordo com o relatório 2022 Índex sobre Liberdade Econômica da Heritage Fundation, o Brasil ocupa a 133ª posição dentre 177 países pesquisados, sendo classificado como "moderadamente livre" (*moderately free*) (HERITAGE FUNDATION, 2022, p. 02). No *ranking Doing Business* 2020, elaborado pelo Banco Mundial, o Brasil ocupa a modestíssima 124ª posição em um conjunto de 190 países que tiveram suas economias escrutinadas considerando a regulação governamental do livre mercado (WORLD BANK, 2020, p. 16). É forçoso reconhecer que as duas classificações indicam induvidosamente para o excesso de regulação estatal na economia brasileira, de modo a, de um lado, criar obstáculos à livre iniciativa, à promoção dos negócios e consequente geração de riqueza em um ambiente de liberdade política e, de outro, engendra oportunidades para burocratas e políticos corrompidos "criar dificuldades a fim de vender facilidades".

Vejamos como a Operação Lava Jato criou, no entanto, um ponto de inflexão nessa trajetória dependente de um passado patrimonialista-burocrático cujas raízes invadiram nossas instituições políticas. Ao contrário do que se chegou a estimar, a Lava Jato não foi suficiente para modificar essa trajetória tornando-se um ponto de ruptura em razão da adoção de um novo modelo mental subjetivo. De certo modo, é natural que tenha sido assim, pois, como bem ensinou North (2006. p. 15), "o processo de mudança (institucional) é fundamentalmente gradativo". Sem embargo, a literatura institucionalista pontua que as mudanças são graduais e sequenciais, sujeitas a avanços e recuos – não é uma linha reta entre dois pontos como muitos desejariam de modo utópico.

A CORRUPÇÃO NO BRASIL SEGUNDO A LITERATURA

O Brasil é muito frequentemente apontado pela literatura como um país onde a corrupção estatal se tornou sistêmica e cujas instituições de controle horizontal apresentam dificuldades substantivas para aplicar o arcabouço legal repressivo. Historicamente, o Brasil tem sofrido com altos níveis de corrupção, fenômeno que tem persistido apesar do advento e consolidação da democracia desde meados dos anos 1980 (WINTERS; SHAPIRO-WEITZ, 2013, p. 421).

Curiosamente, políticos que são acusados e/ou foram condenados por corrupção exibem, não raro, alta popularidade conseguindo a reeleição para cargos majoritários. Carlos Pereira e Marcus Melo (2015) ponderam que, embora a corrupção seja impopular, o paradoxo se explica pelo fato de que tais políticos entregam bens públicos mitigando, assim, as perdas reputacionais decorrentes dos escândalos em que se envolveram.

De outro lado, a literatura chegou a louvar a atuação das instituições de controle horizontal no combate à corrupção estatal nos casos dos chamados Mensalão e Petrobras (Petrolão). Assim, de acordo com Jucá, Melo e Rennó (2016, p. 09), o Mensalão se tornou um símbolo de maturidade das instituições (de controle horizontal) brasileiras sinalizando um importante precedente segundo o qual até mesmo políticos populares poderiam enfrentar sanções. Essa visão algo otimista dos *scholars* sobre o adequado funcionamento das instituições de controle horizontal no combate à corrupção governamental foi compartilhada pela maior parte da imprensa mundial. Nesse passo, a revista *The Economist* (2015, p. 03) pontuou, por exemplo, que a persecução criminal de executivos e políticos envolvidos no escândalo da Petrobras (o Petrolão)

evidenciava que as instituições judiciais do Brasil estavam funcionando como deveriam.

Tais trabalhos reverberaram um momento singular na trajetória político-institucional do país ao indicar uma possível ruptura com o passado dependente de um patrimonialismo que favoreceu historicamente classes políticas predatórias. Ocorre, porém, que a Operação Lava Jato passou recentemente por um processo de acentuado recuo tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) anulado diversas sentenças condenatórias impostas a políticos, agentes públicos e grandes empresários. O aparente consenso coletivo sobre a necessidade de fortalecer as instituições de controle horizontal cedeu espaço a discussões acerbas sobre a legitimidade das ações da Operação Lava Jato dividindo a opinião pública. Seus críticos passaram a acusar os juízes e procuradores lavajatistas de praticarem *law fare*, ou seja, de usarem os processos criminais como instrumentos de persecução política. O fato de Sérgio Moro – protagonista do combate à corrupção - ter abandonado a magistratura para se dedicar à atividade política é, nesse sentido, apresentado como uma suposta evidência de que as investigações da Operação da Lava Jato teriam tido fins políticos e não judiciais.

De outro lado, os apoiadores da Lava Jato invocam o fato de que muitos delatores narraram, clara e objetivamente, os saques ocorridos contra o patrimônio público - o livro *A Organização* da jornalista Malu Gaspar (2020) é frequentemente referido como um relato adequado de que não somente houve corrupção estatal, mas que foi, além disso, robusta. Nele, Gaspar narra a trajetória da empreiteira Odebrecht S.A. desvelando como os arranjos informais (e corruptos) realizados com diversos governos, indo da ditadura militar aos governos do PT, permitiram o crescimento exponencial da empresa. Ou seja, um crescimento baseado não na competição aberta e equitativa entre empresas, mas calcado na compra de

políticos relevantes em Brasília para lograr a obtenção de vantagens indevidas consistentes em contratos de vultosas obras de engenharia.

De qualquer forma, a corrupção estatal não é uma marca exclusiva da trajetória político-institucional brasileira, mas se mostra um fenômeno resiliente em toda a América Latina. Uma das causas prováveis para a imanência da corrupção governamental reside também na arraigada tradição caudilhista que admite que líderes carismáticos, mas com nítidos recortes autoritários, possam governar acima (e contra) as instituições da chamada democracia representativa do tipo liberal.

Tais líderes predicam contra elites políticas tradicionais que teriam privilegiado historicamente os próprios interesses em detrimento do interesse coletivo. Esse discurso contém apelo popular por várias razões, dentre as quais estão a própria fragilidade das instituições de controle horizontal como o Judiciário e o Ministério Público e, ainda, da percepção pública de que a corrupção do sistema de partidos tradicionais se tornou robusta ou até mesmo avassaladora. Essa conjunção de fatores favorece a ascensão de homens fortes que se apresentam como líderes messiânicos, salvacionistas e terminam por submeter as instituições de controle horizontal ao Poder Executivo agigantado. Contudo, esse tipo de discurso oculta o fato de que líderes autoritários (ou autocráticos) se sentem pouco à vontade com as restrições impostas pelo sistema de freios e contrapesos:

> Para demagogos cercados por restrições constitucionais, uma crise representaria uma oportunidade para desmantelar o inconveniente e às vezes ameaçador sistema de freios e contrapesos que vem com a política democrática (LEVITSKY; ZIBLATT, 2019, p. 98).

Por óbvio, a completa submissão das instituições de controle horizontal a um Executivo com poderes exorbitantes torna a prestação de contas dos incumbentes aos governados – um procedimento essencial em democracias consolidadas – uma mera ficção cujo resultado deletério não pode ser outro senão o forte incremento da corrupção governamental. Vale ressaltar que a tradição democrática ocidental se assenta no chamado liberalismo constitucional que, por sua vez, está centrado na figura do juiz singular, na proteção dos direitos individuais e na ideia de governo limitado no qual os governantes prestam contas de seus atos. Frequentemente, líderes autoritários-populistas opõem ao liberalismo constitucional modelos políticos plebiscitários sob o argumento de que representam *todo* o povo, daí porque necessitam agir sem os freios estabelecidos pelas regras constitucionais. Uma das metas de tais lideranças consiste em realizar a captura das instituições de controle horizontal retirando-lhes a necessária autonomia. Quando isto sucede, ocorre uma evidente erosão da qualidade da democracia e a corrupção estatal avança exponencialmente tornando-se institucional. Não é por outro motivo que a corrupção governamental é vista como disfuncional em democracias podendo, todavia, corroer a confiança no sistema político, o que não acontece em ditaduras:

> While corruption may have had its positive functions under dictatorships, it is seen as being dysfunctional under democracy, especially as regards confidence in the political system (SELIGSON, 2002, p. 412).

Por fim, a corroborar os achados da literatura majoritária segundo os quais a corrupção estatal trava o desenvolvimento econômico e concorre para o fenecimento da democracia, cabe

lembrar que o Relatório do Índice de Percepção da Corrupção de 2021 da organização Transparência Internacional aponta que os países que se encontram no topo da lista são democráticos – Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia ocupam os primeiros lugares - e os que se encontram no extremo oposto são ditaduras, algumas totalitárias – Coreia do Norte, Iêmen, Venezuela, Somália, Síria e Sudão do Sul ocupam as últimas posições dentre os 180 países escrutinados (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2021, p. 02-03). O Brasil ocupa a modestíssima 94ª posição do referido *ranking*, o que sugere que há muito a ser feito no campo do combate à corrupção governamental (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021, p. 03). A Venezuela bolivariana se afigura como um caso emblemático porque o então coronel Hugo Chávez se apresentou na arena política como um *outsider*, alguém que anatematizava o sistema tradicional de partidos cuja corrupção era, de fato, notória, mas, depois de eleito em 1998, instituiu progressivamente um regime autocrático com crescentes níveis de corrupção governamental. O regime venezuelano certamente engendrou níveis de corrupção maiores do que o antigo modelo político derrocado com a desvantagem de ter reduzido o espaço à contestação pública. Farta literatura em ciência política descreve como a democracia foi erodida na Venezuela (URRIBARI, 2011; CORRALES, 2011; LEVINE; MOLINA, 2012; TAYLOR, 2014; PUYOSA, 2015; GAMBOA, 2016; TRINKUNAS, 2021).

Portanto, resta induvidoso que, ao contrário do que estimara Huntington nos anos 1960, corrupção governamental não promove o desenvolvimento econômico e tolerá-la implica em regressão econômica e incremento do *déficit* democrático. Dito de outro modo, corrupção não é um mal necessário como sugeriu o famoso cientista político norte-americano, mas um mal a ser erradicado ou, quando menos, reduzido a patamares insignificantes ou desprezíveis.

CONCLUSÕES

Há cerca de 50 anos atrás a literatura institucionalista considerava que algum grau de corrupção estatal poderia ser admitido como necessário ao crescimento econômico dos países. Tornou-se célebre a declaração – hoje tida como anacrônica - de Samuel Huntington nesse sentido. Todavia, a literatura avançou na direção contrária e, pelo menos, há um quarto de século pontua que a corrupção estatal induz simultaneamente barreiras ao crescimento econômico, bem como termina por erodir a confiança coletiva no sistema político democrático.

Corrupção estatal pode ser tolerada e até incentivada em ditaduras, mas em democracias torna-se disfuncional exatamente porque aumenta a percepção pública de que a classe política não age de modo inclusivo, mas adota práticas predatórias ao promover saques dos recursos públicos. Corrupção governamental vai além da mera patronagem e, portanto, deve ser entendida e percebida não como algo a ser naturalizado, mas, ao reverso, como arranjos informais que precisam ser suprimidos porque incrementam o *déficit* democrático além de gerar incentivos perversos para os atores econômicos que podem entender ser mais vantajoso jogar fora ou à margem das regras do jogo.

Na América Latina, a situação se torna ainda mais grave considerando a forte tradição iliberal do continente. Historicamente, essa tradição caudilhesca desvela pouco ou nenhum apreço pelas regras do jogo emanadas do liberalismo constitucional centrado na figura do juiz singular, na salvaguarda dos direitos individuais e na ideia de governo limitado no qual os governantes prestam contas de seus atos aos governados sob a mediação das instituições de controle horizontal.

No Brasil, ecoando a tradição latino-americana, a trajetória político-institucional do país se apresentava historicamente vinculada a um patrimonialismo que favorecia grupos políticos predatórios associados ou em consórcio com grupos empresariais avessos à competição aberta. Em dado momento, as ações da Operação Lava Jato pareciam sinalizar que essa trajetória (*path dependence*) passaria por um ponto de ruptura com o patrimonialismo oriundo do passado colonial burocrático-estatista. A literatura institucionalista chegou a celebrar o vigor com que as instituições de controle horizontal, notadamente o Poder Judiciário e Ministério Público Federal, atuaram forte e decisivamente no combate à corrupção estatal. Afinal, a corrupção endêmica no país do "rouba, mas faz" naturalizara a conduta predatória de agentes econômicos em consórcio com certa classe política e a Lava Jato rompeu com esse padrão, de modo a sinalizar uma mudança na trajetória dependente de um patrimonialismo recalcitrante que afeta historicamente o desenvolvimento econômico sustentável, bem como a crença coletiva no bom funcionamento das instituições da democracia brasileira.

Todavia, não se produziu a mudança esperada de curso, pois a Operação Lava Jato teve recentemente várias de suas sentenças anuladas pelo Supremo Tribunal Federal e o aparente consenso coletivo em torno do tema da corrupção se revelou ilusório. Na verdade, a sociedade civil segue dividida a respeito sobre como a corrupção deve ser abordada e grupos políticos e de juristas ainda abonam a ultrapassada visão defendida nos anos 1960 por Huntington segundo a qual uma burocracia estatal razoavelmente corrompida pode ser até necessária ao crescimento econômico do país.

Como foi igualmente ressaltado, mudanças institucionais são graduais e sequenciais e, à semelhança do que ocorreu em outros países, não seria razoável supor que se forjasse um consenso coletivo

robusto sobre a necessidade de combater a corrupção estatal em tão pouco tempo. É, decerto, um processo longo e tormentoso, marcado por avanços e recuos, e, para ser bem sucedido, depende, em larga medida, de uma sociedade civil mobilizada no sentido de apoiar o trabalho das instituições de controle horizontal, além de tornar elevados e/ou até proibitivos os custos reputacionais para políticos, agentes públicos e grandes empresários que agem fora das regras do jogo.

Claro está que, se os operadores da Operação Lava Jato cometeram eventualmente excessos, tais situações podem ser corrigidas nos marcos legais do liberalismo constitucional. O que não se pode admitir é que as instituições de controle horizontal percam sua autonomia e/ou venham a ser subjugadas ao ramo executivo, de resto, um poder agigantado e influenciado por uma forte tradição iliberal que historicamente vicejou na América Latina.

Por fim, cumpre enfatizar que se trata de modificar a trajetória dependente (*path dependence*) do país. O político "rouba, mas faz" precisa ser substituído pelo gestor público "não rouba e faz", de modo a permitir que, tendo como modelo mental subjetivo a literatura hoje majoritária, a corrupção estatal não crie obstáculos ao desenvolvimento econômico nem tampouco permita a erosão gradual das instituições da democracia.

REFERÊNCIAS

CORRALES, J. "A Setback for Chávez". **Journal of Democracy**, vol. 22, n. 1, 2011.

GAMBOA, L. "Venezuela – Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia". **Relações Internacionais**, n. 52, 2016.

GASPAR, M. **A Organização**: A Odebrechet e o caso de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2020.

GRAYCAR, A. "Corruption: Classification and analysis". **Policy and Society**, vol. 43, n. 2, 2015.

HERITAGE FUNDATION. "Índex Economic Freedom". **Herigate Fundation** [2022]. Disponível em: <www.heritage.org>. Acesso em: 25/05/2022.

HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

JUCÁ, I.; MELO, M. A.; RENNÓ, L. "The Political Cost of Corruption: Scandals, Campaign Finance, and the Reelection in the Brazilian Chambers of Deputies". **Journal of Politics in Latin America**, vol. 2, 2016.

LEVINE, D.; MOLINA, J. "Calidad de la democracia en Venezuela". **America Latina Hoy**, VOL. 62, 2012.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2019.

NORTH, D. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

PEREIRA, C.; MELO, M. A. "Reelecting corrupt incumbents in Exchange for public goods – Rouba mas faz in Brazil". **Latin America Research Review**, vol. 50, n. 4, 2015.

PUYOSA, I. “Control político de internet en el contexto de un régimen híbrido – Venezuela 2007-2015”. **Revista Teknokultura**, vol. 12, n. 3, 2015.

SELIGSON, M. A. “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries”. **The Journal of Politics**, vol. 64, n. 2, 2002.

TAYLOR, M. “The limits of judicial independence: A model of illustration from Venezuela under Chávez”. **Journal of Latin America Studies**, vol.46, n. 02, 2014.

THE ECONOMIST. “Democracy to the rescue? Corruption in Latin America”. **Economist Intelligence Unit** [2015]. Disponível no site: <www.store.eiu.com>. Acesso em: 15/04/2022.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. “Índice de Percepção da Corrupção 2021”. **Transparência Internacional** [2021]. Disponível em: <www.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 05.05.2022.

TREISMAN, D. “The causes of corruption: a cross-national study”. **Journal of Public Economics**, vol. 76, 2000.

TRIKUNAS, H. “Venezuela’s Bolivarian Armed Force: Fear and interest in the face of political change”. **Portal Wilson Center** [2021]. Disponível no site: <www.wilsoncenter.org>. Acesso em: 15/04/2022.

URRIBARRI, R. “Courts between democracy and hybrid authoritarianism: Evidence from the Venezuelan Supreme Court”. **Law and Social Inquiry**, vol. 36, n. 4, 2011.

WEYLAND, K. “The politics of corruption in Latin America”. **Journal of Democracy**, vol. 9, n. 2, 1998,

WINTERS S.; SHAPIRO-WEITZ, R. “Lacking information or Condoning Corruption”. **Portal Eletrônico UNESP** [2013]. Disponível no site: <www.unesp.br>. Acesso em: 15/04/2022.

WORLD BANK. “Doing Business 2020”. **World Bank** [2020]. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 25/05/2022.

CAPÍTULO 4

Elites e Instituições Políticas: Foco na Corrupção no Estado para Desfocalizar Dissimulados Interesses do Mercado no Estado

ELITES E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS: FOCO NA CORRUPÇÃO NO ESTADO PARA DESFOCALIZAR DISSIMULADOS INTERESSES DO MERCADO NO ESTADO

Luciano Augusto de Oliveira

Nos últimos anos, diversos casos de corrupção foram apresentados à sociedade, contudo a forma genérica como são abordados não possibilita saber quem realmente a pratica. Sendo o termoelite muito amplo, a ênfase dada envolve a elite econômica pois é ela que compra as demais elites, estas denominadas subelites.

O Estado é uma pessoa jurídica territorial composta pelos elementos povo, território e governo. Estado e mercado são inseparáveis. Enquanto o Estado deve oferecer infraestrutura e segurança jurídica ao mercado, este oferta recursos financeiros na forma de tributos para o aparelhamento estatal.

O mercado financeiro, inicialmente, colocava recursos no sistema produtivo. Hoje ocorre exatamente o contrário: ele extrai recursos do sistema produtivo. E é na sociedade que essas relações acontecem e o cidadão sente as mudanças. A migração dos recursos de fomentodo sistema produtivo - que geravam emprego e renda para o consumo das famílias - para ganhos improdutivos, na forma de aplicações financeiras, trava a economia tendo como consequências o endividamento das famílias e do próprio Estado.

Numa realidade onde os recursos e o trabalho de 99% da população brasileira vão parao bolso de 1% dos mais ricos, a atual conjuntura é um invisível produtor de desigualdade social. A elite econômica, através dos seus braços como o Congresso, a grande

mídia e o aparato jurídico-policial do Estado, realiza um saque bilionário aos cofres públicos via orçamento público, este constituído em sua maioria por tributos pagos pelos mais pobres.

O estudo busca compreender alguns mecanismos de captura de recursos financeiros doEstado realizado pelas elites. Assim, é possível averiguar como as elites permitem que a corrupção do Estado seja visível e que a corrupção do mercado no Estado seja invisível aos olhos da população.

O artigo estrutura-se em quatro seções. A primeira discorre sobre aspectos preliminaresda Filosofia Política para o entendimento de conceitos pertinentes relativos ao Estado. Em seguida, trata-se dos aspectos da Economia Política sobre o mercado. Na terceira seção aborda-se as ações do mercado no Estado para o leitor ter ciência dos fatos. Por fim, analisa-se os atoressociais sob aspectos da Sociologia acerca das relações sociais e ações econômicas por meio devariáveis sociais para que o leitor entenda como estes fatos acontecem.

ASPECTOS PRELIMINARES DA FILOSOFIA POLÍTICA

O Estado é uma pessoa jurídica territorial composta pelos elementos povo, território e governo, este sendo a organização necessária ao exercício da ordem jurídica e administração pública. A constituição brasileira de 1988, denominada constituição cidadã, assegurou ao país um Estado de bem-estar social baseado na ideologia política da Social-Democracia, assim comofoi nos Estados Unidos com a implantação de um Estado Keynisiano após a crise da grande depressão americana. Com as crises surgem as mudanças e novamente os Estados Unidos, como presidente Ronald Reagen, e posteriormente a Inglaterra, com a primeira-ministra Margaret Thatcher, tornaram-se uma democracia liberal nos anos 70 após a

crise do até então Estado Interventor. Enquanto o Estado do bem-estar social é protagonista na sociedade intervindo na economia e garantindo direitos sociais ao cidadão, o Estado liberal é mínimo e o mercado é o protagonista na economia, cabendo a ele autorregular-se dentro de um cenário de liberdade econômica. O Estado forte, potencial garantidor das demandas da sociedade na proteção social, torna-se um inimigo a partir de então (CARVALHO, 2018, p. 103) e uma onda do Estado liberalespalhou-se pelo mundo chegando ao Brasil nos anos 1990 com o governo Collor. O Brasil, em uma década – 1992 a 2002 -, concretizou as ideias neoliberais com políticas de redução do tamanho do Estado com privatizações de estatais, venda de bancos públicos, terceirização de serviços e abertura do mercado interno para empresas estrangeiras.

O mercado mudou de forma intensa e veloz. Organizações denominadas corporações - elites financeiras institucionalizadas - redefiniram a política e a economia no mundo em favor dos seus interesses. Com seu gigantismo de alcance planetário elas remodelaram toda asociedade no país de forma a multiplicar sua riqueza por meios artificiais de ganhar dinheiro.

A corrupção, definida como prática de utilização de cargos públicos para benefícios privados (TREISMAN, 2000 *apud* POESCHL, 2010), se faz presente internamente ao Estadonuma ação de um agente público ou numa ação externa quando o mercado impõe seus tentáculos dentro do Estado escamoteando-lhe recursos que deveriam ser destinados à sociedade. Um mercado estruturado com pilares políticos e jurídicos para fazer valerem seusinteresses financeiros corporativos em detrimento aos interesses públicos.

ASPECTOS DA ECONOMIA POLÍTICA

O Capitalismo tem como base a propriedade e o lucro. É uma estrutura sistêmica resultante de inúmeras forças e tem como

objetivo o acúmulo do capital. No decorrer dos séculos foi se ajustando e passando por fases. Começou como Capitalismo Comercial onde o lucro era obtido nas trocas comerciais entre as nações, época conhecida como colonialismo e caracterizada pelo acúmulo de metais. Em seguida, tornou-se Capitalismo Industrial e desta vez o lucro era conseguido pela exploração do trabalho na produção de bens. Enfim, como terceira fase, é denominado Capitalismo Financeiro com o surgimento do mercado de ações e o lucro é resultado da especulação. Entre o produtor e o consumidor surge o intermediário como financiador da produção e do consumo.

Seguindo a tendência capitalista da adaptação do capital - caminhar para onde ele consegue se reproduzir mais facilmente -, o intermediário deixou de investir no sistema produtivopara realizar aplicações financeiras no sistema financeiro e, por sua vez, o sistema produtivo também passou a fazer aplicações financeiras (DOWBOR, 2017, p. 32). Chama-sefinanceirização essa adaptação atual onde há o deslocamento do capital produtivo para o mercado financeiro.

> As cinco empresas de capital aberto com maior receita líquida – Petrobras, Ambev, Vale, Telefônica e Cemig - no primeiro semestre deste ano, deram prioridade aos investimentos em aplicações financeiras em detrimento da expansão da capacidade produtiva. Em média, o investimento dessas companhias no mercado financeiro, comparado ao período de janeiro a junho de 2012, cresceu 94,6% enquanto o aportenos ativos relacionados ao negócio fim de cada uma delas avançou em ritmo muito mais lento, 2,6%. O exemplo mais gritante é o da empresa de telecomunicações Telefônica. Nesse caso, as aplicações saltaram 313,3%, de R$ 2,06 bilhões para R$ 8,5 bilhões. Na contramão, o investimento em imobilizado caiu 0,3%, passando de R$17,13 bilhões

> para R$ 17,08 bilhões (NUNES, 2013 *apud* NASSIF; 2013).

Além do fenômeno de os intermediários financeiros drenarem o capital do sistema produtivo, na forma de corporações, eles compram as empresas que passam a ser geridas em suamaioria por fundos de pensão e bancos. O planeta não possui um Estado Mundial e sim um sistema fragmentado de aproximadamente duzentos países. Neles existem apenas legislações nacionais, portando não existe uma regulamentação supranacional caracterizando dessa forma um estado de anarquia mundial. Num mundo globalizado no qual o dinheiro circula livremente e as corporações formam uma rede financeira global, segundo Dowbor (2007, p. 44) "apenas 737 corporações controlam 80% de todas as empresas transnacionais, visto que 147 delas respondem por 47% e 3/4 são intermediários financeiros".

CORRUPÇÃO DO MERCADO NO ESTADO: OS FATOS

O Brasil está em crise, a culpa é dos gastos públicos e os bancos lucram bilhões de reais por ano. Esta frase curta já mostra, inicialmente, que o sistema político brasileiro foi montado para ser comprado pelas elites. Os bancos drenam os recursos públicos e, com o orçamento usurpado, tem como consequências a redução dos gastos públicos em políticas sociais e infraestrutura, a redução de investimentos das empresas e, também, a redução do consumo das famílias. No entanto, são os gastos públicos levam a culpa pela crise.

> A questão essencial é que os intermediários financeiros não financiam, mas drenam. Esta

> lógica permite entender como uma economia entra em recessão, ao mesmo tempo que o banco Bradesco, durante o ano de 2014, aumenta os seus lucros em 25,9% e o Itaú em 30,2%, uma dinâmica em que quanto mais os bancos lucram, mais a economia estanca. Não ver a conexão é cegueira. O fato que processos semelhantes estejam acontecendo em outros países apenas reforça a necessidade de focarmos esta dinâmica. O imenso esforço de economistas das próprias instituições financeiras e damídia de atribuir o travamento ao excesso de gastos públicos representa uma enganação escandalosa (DOWBOR, 2017, p. 214).

A corrupção no Brasil é generalizada, porém é seletiva quando se trata de apontar o dedopara o corrupto. Sendo assim, a corrupção praticada dentro do Estado por agentes políticos e servidores públicos, como desvios, propinas ou fraudes em licitações – o que deve sercondenável - é bombardeada diariamente pela mídia, e a corrupção do mercado na captação dosrecursos públicos é inaudita. Enquanto o mercado é idealizado de todas as virtudes - competência e eficiência - o Estado é demonizado como o reino de todos os vícios - politicagem, ineficiência e corrupção (JESSÉ, 2015, p. 91). Formadores de opinião nada comentam, a imprensa não reproduz e o público fica sem informação, portanto sem conhecimento. Dentre diversas corrupções praticadas pelo mercado no Estado destacam: a drenagem dos recursos da população via juros altos, o comprometimento do gasto público através da dívida pública resultante do endividamento fruto do déficit fiscal, a remuneração da sobra dos caixas dos bancos praticada pelo Banco Central e a evasão fiscal.

Na década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso criou o mecanismo inicial de taxas altas de juros com o objetivo de

financiar a dívida pública. Anos depois, o artigo da Constituição federal de 1998 que regulamentava o sistema financeiro nacional e estabelecia limites para os juros foi revogado e por emenda constitucional foi dado nova redação ao artigo.

> A maior apropriação privada de recursos públicos no Brasil, além de legal, usa comojustificação ética "o combate à inflação": trata-se da taxa Selic. Como muitos sabem – mas a imensa maioria não sabe - a Selic é a taxa de juros que o governo paga aos que aplicam dinheiro em títulos do governo, gerando a dívida pública. A invenção dataxa Selic elevada é uma iniciativa dos governos nos anos 1990 (DOWBOR, 2017, p. 142).

Um consumidor ao comprar uma geladeira tem a opção de comprá-la a vista por R$1.959,91 ou a prazo por R$ 2.227,68. Como a compra não cabe no orçamento da classe baixaele comprará o eletrodoméstico parcelado, pelo crediário, pagando uma diferença adicional de R$ 267,77. As escalas de juros variam de acordo com a opção do comprador.

De acordo com Dowbor (2017, p. 192) "uma rede semelhante de eletrodoméstico na Europa, Midiamarkt, trabalha com juros de 13,3% (equivalentes a 1,05% ao mês) permitindo que as pessoas comprem". As pessoas pagando juros, aumentando o lucro dos intermediários financeiros, ficam com menos dinheiro para consumo de produtos do sistema que realmente produz. E isso se alastra por todo tipo de compras e os bancos drenam o dinheiro de circulação fazendo com que os intermediários financeiros - que nada produzem e não geram empregos ouriqueza - atraem o dinheiro que poderia estar indo para o setor produtivo que era emprego e renda, consome energia e insumos, transportes, paga impostos e gera riqueza para o

país. Lucros bilionários para os bancos enquanto o agronegócio, indústria e o setor de serviços, ano após ano, travados, deixam o país com PIB próximo de zero e até mesmo negativo.

Outro fator de corrupção não revelada é o imbróglio da dívida pública. O governo federal, atualmente, gasta mais do que arrecada e trabalha com déficit orçamentário. Para não aumentar sua arrecadação por medidas impopulares como aumentos de impostos, o governo, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, financia o déficit fiscal – as despesas que ficam acima da arrecadação - utilizando instrumentos financeiros de renda fixa, os famosos títulos públicos. Dessa forma, o governo emite títulos da dívida no mercado e capta bilhões de reais dos credores para pagamento futuro. Dessa forma, aumenta a dívida e, consequentemente, as despesas com pagamentos anuais com os juros são pagos pelo orçamento público. Em sua maior parte – as receitas primárias, como impostos, contribuições e taxas – é paga pela população através da taxação da renda, da propriedade e, principalmente, do consumo.

> O rombo nas nossas contas públicas, na realidade, foi criado pelo nível surrealista de juros sobre a dívida pública, a taxa Selic, que só no ano de 2015 significou uma transferência de 501 bilhões de reais (9% do PIB) dos nossos impostos para os grupos financeiros (DOWBOR, 2017, p. 159).

O terceiro fator no rol das corrupções voluntariamente disfarçadas diz respeito às chamadas operações compromissadas que correspondem às sobras de caixa do oligopolista sistema bancário do Brasil. Devido aos juros altos, os bancos não conseguem emprestar todo o crédito ao mercado e o Banco Central, para evitar o excesso de dinheiro e consequente aumento da inflação, capta essa sobra e entrega títulos da dívida pública para esses bancos. As Operações

Compromissadas existem para controlar o volume de moeda na economia, contudoasseguram o ganho ao sistema financeiro através da manutenção das altas taxas de juros e daremuneração – que pode durar apenas um dia ou anos - por meio de títulos públicos que futuramente serão pagos com o orçamento público sustentado pela população brasileira.

Um quarto mecanismo de captura dos recursos públicos do mercado no Estado são as evasões fiscais. Com bilhões de reais em seu poder é pertinente pensar o que esses grupos financeiros fazem com tanto dinheiro. A Tax Justice Network elaborou dados confiáveis sobreevasão fiscal por meio de paraísos fiscais e sobre esse estudo Dowbor assevera:

> E assim, o Brasil não está isolado neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto. Os dados para o Brasil, 519,5 bilhões de dólares em termos de capitais off shore, são de toda forma impressionantes: ocupamos o quarto lugar no mundo. Estesrecursos, que representam também algo como 28% do PIB em termos de estoque, deveriam pagar os impostos, que permitiriam ampliar investimentos públicos, e deveriam ser aplicados em fomento da economia onde foram gerados. Era previsto pelo artigo 192 da Constituição, antes de ser revogado (DOWBOR, 2017, p. 215).

ASPECTOS SOCIOLÓGICOS

A elite financeira formada pelas corporações globais constituídas por holdings domina economicamente os grupos sociais. Mas como convencer os milhões de dominados a transferir suas riquezas à meia-dúzia de endinheirados? Para isso todo um

trabalho é necessário pois ninguém age contra seus próprios interesses sendo explorado gratuitamente. Desta forma, a elite superior compra as outras elites para que façam o trabalho de colonização dos manipulados (JESSÉ, 2015, p. 20). Nesse sistema complexo é verificado três mecanismos utilizados pelas elites financeiras para que, através de elites menores – ou subelites -, seja capaz de drenar os recursos do país de forma que os explorados não percebam: compra da intelectualidade que formam opiniões seguida da distribuição das ideias fabricadas pelos intelectuais, o financiamento parlamentar e, finalmente, o uso patrocinado do aparato jurídico-policial do Estado.

Em 1930, pela primeira vez na história a elite esteve fora do poder em consequência dogolpe realizado por Getúlio Vargas. Dois anos mais tarde, essa mesma elite tentou voltar ao poder na denominada Revolução Constitucionalista mas foi novamente derrotada. A partir desse momento a elite começou a patrocinar a intelectualidade, ou seja, iniciou um processo defabricação de ideias de forma a municiar a imprensa, sendo que a primeira universidade foi a USP.

Algumas ideias debutaram na época, como o racismo científico do "homem cordial" de Sérgio Buarque de Holanda, a demonização do Estado com a teoria do "Patrimonialismo" de Raimundo Faoro, o "lusotropicalismo escravocrata" de Gilberto Freire e, por último, o conceito de "populismo".

> A forma dominante de se perceber a política no Brasil foi produto de intelectuais cujas "ideias" foram associadas, de modo intencional ou não, a "interesses" poderosos. Depois de institucionalizadas, essas ideias ganham vida própria e "esquecem" sua gênese e passam a influenciar a pauta dos jornais e o imaginário dos políticos e homens de ação (JESSÉ, 2015, p. 31).

A mídia, nos tempos atuais, como sócia da elite financeira exerce o papel de um partidopolítico dessa elite, divulgando para a sociedade o conteúdo intelectual seletivo segundo o seupropósito. Num cenário de desregulamentação como no Brasil, a imprensa é oligopolista e não oferece opiniões alternativas moldando assim a realidade de acordo com seus fins comerciais.

> Os telejornais e programas de entrevista da TV Globo, por exemplo, existem unicamente para bombardear o telespectador com visões parciais, quando não falsas. Como não existe pluralidade e o contraditório que caracterizam a atividade jornalística em qualquer país decente, monta-se um circo mambembe para propiciar uma de discussão e debate (JESSÉ, 1996, p. 116).

Um segundo mecanismo de ação das elites atuando no Estado via instituições políticasé a compra da política - ou pelo menos dos favores políticos - para o atendimento dos interesses econômicos. Especificamente uma corrupção dentro do Estado que é alimentada pelos sistemas eleitoral e partidário propositadamente frágeis para serem manipulados pelas elites. Apesarde os partidos receberem os fundos eleitoral e partidário é no financiamento das campanhas que os partidos políticos se norteiam e se comprometem com os setores do mercado que os patrocinam. Tomando como exemplo o estado de Minas Gerais, somente o setor das mineradoras financiou quase 80% dos parlamentares eleitos nas eleições de 2018. Pela legislação a Câmara dos Deputados representa o povo, contudo o fato é que os deputados se agrupam nas chamadas frentes parlamentares. Visto que as elites financeiras drenam trilhões de reais do Estado e, para isso, se utilizam das subelites da mídia - não regulamentada e

alimentada pelo capital intelectual patrocinado - colonizada por famílias extremamente poderosas e, também, da classe política financiada sob influência de lobbies, é interessante notar como todos os processos se tornam legítimos: atravésdo estamento burocrático do Estado. O terceiro fator que contribui na apropriação das riquezas do país pela elite financeira é aparato jurídico-policial do Estado.

> Esse aliado de ocasião foi o aparato jurídico-policial do Estado: uma casta jurídica que se acredita especial e melhor que o restante da sociedade e por conta disso é composta por verdadeiros marajás do Estado brasileiro, com um projeto de captura doEstado para seus interesses corporativos. Interesses esses em que são tanto de ganhos materiais como políticos, na tentativa de apropriar da agenda do Estado e virtualmente poder governar sem voto (JESSÉ, 2015, p. 130).

A politização do judiciário é o fator que torna invisível o limite entre o que é jurídico eo que é político, ao mesmo tempo esclarece o porquê que a máquina jurídica brasileira é uma das mais caras do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo, foi possível compreender como e porque as elites utilizam as instituiçõespolíticas para avocar o erário para si de forma dissimulada. Um sistema complexo no qual a elite financeira global articula outras elites manipulando a opinião pública e atuando nos estamentos políticos – onde a soberania popular é legitimada pelo voto – e burocrático.

A predominância do sistema financeiro sobre o sistema produtivo teve início com a crisedo Estado Social nos anos 70 e a iniciativa dos Estados Unidos abolirem o padrão-ouro, portanto o sistema monetário internacional passou a atuar com o sistema de câmbio flutuante ocorrendoa financeirização do sistema produtivo. Com o agigantamento, as elites financeiras, na forma de corporações, tornaram-se globais e subjugam os estamentos institucionais do Estado. Seja na inovação no ordenamento jurídico pelo poder legislativo, na regulamentação das leis no poder executivo ou na função policial do aparelho burocrático do Estado, o fato é que as instituições internas do Estado estão submetidas às forças das corporações financeiras do mercado. Sendo assim, os recursos estatais que deveriam assegurar os investimentos públicos e os gastos sociais são direcionados para o mercado.

Por fim, é notório o desconhecimento da população quanto a corrupção dos agentes financeiros no Estado, pois eles compram a produção intelectual e a elite midiática para desviarem o foco para corrupção estatal e assim ficarem invisíveis.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18/09/2022.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2017.

NASSIF, L. “Empresas investem mais em aplicações do que na produção”. **GGN: O jornalde Todos os Jornais** [2013]. Disponível em: <www.jornalggn.com.br>. Acesso em: 14/09/2022.

POESCHL, G.; RIBEIRO, R. “Ancoragens e variações nas representações sociaisda corrupção”. **Análise Social**, vol. 45, 2010.

SOUZA, J. **A Radiografia do golpe**: entenda como e porque você foi enganado. Rio deJaneiro: Editora Leya, 2015.

SOUZA, J. **A Tolice da Inteligência Brasileira**: ou como o país se deixa manipular pelaelite. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2016.

TREISMAN, D. “The causes of corruption: a cross-nationalstudy”. **Journal of Public Economics**, vol. 73, n. 3, 2000.

CAPÍTULO 5

Corrupção e Lavagem de Dinheiro: A Relação Existente e as Divergências para Configuração dos Crimes

CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO: A RELAÇÃO EXISTENTE E AS DIVERGÊNCIAS PARA CONFIGURAÇÃO DOS CRIMES

Patricia Barcellos Netto

Existe um forte vínculo entre os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, delitos que ocorrem com muita frequência no Brasil, sendo comum presenciar notícias de acusações a agentes públicos pela prática de ambos os delitos. A relação se dá pelo fato de a corrupção muitas vezes ensejar a ocorrência da lavagem de dinheiro, pois a prática daquele crime visa, em regra, ao enriquecimento ilícito do agente público, e então serve a lavagem para encobrir a atividade delituosa e dar aparência de legalidade ao produto obtido de origem ilícita.

A relação entre os referidos delitos já esteve inclusive prevista na Lei 9.613/1998, pois antes da mudança trazida pela Lei 12.683/2012, os crimes contra a administração pública faziam parte do rol de crimes antecedentes da lavagem de dinheiro.

Em razão da frequente ocorrência de forma relacionada e da complexidade de certos casos, surgem divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à configuração típica desses crimes. Alguns entendimentos consideram a lavagem de dinheiro mero exaurimento da corrupção, ocorrendo a aplicação do princípio da consunção. De outro lado, há entendimentos que consideram a lavagem de dinheiro como crime autônomo, configurando o concurso material com a corrupção passiva.

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a relação entre os delitos de corrupção passiva e lavagem de dinheiro e as

respectivas divergências para o enquadramento típico quando ocorrem juntos, demonstrando a importância de uma análise cautelosa dos casos concretos, a fim de que não ocorra confusão no enquadramento típico dos fatos.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a de natureza aplicada, visando gerar conhecimento para aplicação prática imediata na solução de problemas reais. Dessa forma, foi realizada uma pesquisa exploratória, descritiva, bibliográfica e documental. Os dados foram coletados através de fontes como livros doutrinários, artigos, dissertações e jurisprudências. Ademais, os dados foram analisados através do método hermenêutico, sendo realizada uma abordagem qualitativa de pesquisa, bem como utilizado o método dedutivo para abordagem do tema.

A fim de compreender o assunto e solucionar o problema do presente trabalho, inicialmente será analisado de forma individual o delito de corrupção passiva, pois é um dos crimes de maior incidência como antecedente da lavagem de dinheiro. A corrupção é um delito existente desde os tempos mais remotos e ocorre com muita frequência no Brasil.

Após será apresentada uma análise individual do crime de lavagem de dinheiro, a fim de compreender e interpretar de forma correta as situações com possível cometimento desse crime tendo a corrupção passiva como delito antecedente.

Por fim, será demonstrada a relação existente entre os referidos crimes, para então analisar os entendimentos divergentes quanto ao enquadramento em determinadas situações, considerando exaurimento do crime de corrupção passiva, ou o concurso de crimes tendo a lavagem de dinheiro como delito autônomo. Para demonstrar as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas ao tema, serão apresentados alguns julgamentos do judiciário brasileiro, estando entre eles trechos de decisões do famoso caso Mensalão

(Ação Penal nº 470/MG), bem como da operação Lava Jato, demonstrando-se a importância da análise ao caso concreto para aplicação do princípio da consunção ou de concurso de crimes entre corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

O estudo é de grande relevância, pois um errado entendimento sobre a forma de execução e enquadramento típico de um crime pode acarretar em uma imputação injusta, e isso afeta toda a sociedade.

DO CRIME DE CORRUPÇÃO PASSIVA

A corrupção é crime existente desde os tempos mais remotos, o qual ocorre com muita frequência. Conforme Bianchi (2002), o surgimento de polos geradores de corrupção no Brasil decorreu dos primeiros núcleos de colonização, os sistemas hereditários, onde havia o poder político. No Código Penal Brasileiro, os crimes de corrupção passiva e ativa são previstos no capítulo XI, que trata dos crimes contra a administração pública. A corrupção passiva (art. 317) aborda a conduta do funcionário público corrupto, e a ativa (art. 333), refere-se à conduta do particular corruptor.

De forma geral, a corrupção pode ser definida como a obtenção de vantagens indevidas por parte de agentes públicos no exercício de suas funções, o que ofende os interesses públicos, causando prejuízos aos serviços e interesses do Estado. Nucci (2015) afirma que a consumação dos crimes de corrupção ativa e passiva, delitos formais, ocorre desde a concretização de qualquer das condutas previstas nos tipos penais, não havendo necessidade do efetivo prejuízo à Administração Pública.

O enfoque principal do presente trabalho é o delito de corrupção passiva, pois é o crime que ocorre com frequência como

antecedente da lavagem de dinheiro. A corrupção passiva é prevista no art. 317 do Código Penal, e ocorre com o ato de solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar processa de tal vantagem. Diferente da corrupção ativa, o sujeito ativo somente pode ser funcionário público, o que classifica o crime como próprio.

Conforme Livianu (2014), o bem jurídico protegido pelos crimes de corrupção tem caráter difuso, não havendo identificação de uma única vítima, o que torna difícil a detecção desses crimes, até porque aparentemente os atos praticados por agentes públicos são legais. Um dos fatores que contribui para a clandestinidade e não aparência desse crime é a íntima relação que ele possui com a criminalidade organizada, que se dá através da lavagem de dinheiro e criminalidade financeira. Com isso, dificulta inclusive a distinção entre os crimes citados, pois acabam muitas vezes sendo praticados de forma conjunta.

Para Baltazar (2009), o bem jurídico tutelado é o andamento regular da Administração Pública, no aspecto moral e patrimonial, pois o agente público tem como dever agir sempre em prol do interesse público. Portanto, a corrupção atinge bens jurídicos que não são individualizados ou coletivos, não sendo possível identificar uma vítima, pois o que é atingido é a estrutura do Estado.

Tendo em vista que o agente público, ao receber a vantagem indevida, normalmente quer ocultar a percepção para que não seja descoberto, muitas vezes acaba cometendo o delito de lavagem de dinheiro, a fim de dar aparência lícita aos bens. Com isso, surgem divergências para a configuração dos delitos, havendo alegações de que a ocultação seria mero exaurimento da corrupção, e por outro lado, alegações que defendem a cumulação dos crimes, configurando o concurso material entre a corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

DO CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO

Assim como o crime de corrupção, a lavagem de dinheiro é um delito que vem ocorrendo de forma frequente no Brasil, inclusive sendo cometido após a prática corruptiva. Quanto ao conceito de lavagem de dinheiro, Mendroni (2013, p. 21) define como "o método pelo qual um indivíduo ou uma organização criminosa processa os ganhos financeiros obtidos com atividades ilegais, buscando trazer a sua aparência para obtidos licitamente".

Bitencourt e Monteiro (2013, p. 168) definem que é o "uso de práticas econômico-financeiras dirigidas a dissimular ou esconder a fonte criminosa de determinados ativos financeiros ou bens patrimoniais, de forma que entrem em circulação aparentando ser de procedência lícita". Ademais, conforme Baltazar (2009), a lavagem de dinheiro tem como característica a interação entre a economia ilegal e a legal, para onde se tenta levar o produto do crime, o que também é próprio do crime organizado e traz dificuldades para sua definição teórica e controle.

Para a doutrina majoritária, na realização do processo da lavagem de dinheiro há uma divisão em três fases: A primeira é chamada de fase da colocação (também conhecida como ocultação ou conversão), a segunda é chamada de dissimulação, e a terceira de integração (BITENCOURT; MONTEIRO, 2013).

O crime de lavagem de dinheiro é tipificado pela Lei 9.613/98, que o prevê como o ato de ocultar ou dissimular o produto ilegal de um crime para dar a ele uma aparência lícita. Para sua ocorrência deve ocorrer um crime antecedente, que dará origem ao dinheiro ilícito que será lavado. Com a alteração trazida pela Lei 12.683/12, o rol de crimes antecedentes à lavagem de dinheiro foi retirado, sendo ampliada a aplicação da legislação. Dessa forma, qualquer atividade criminosa pode dar origem ao dinheiro ilícito que

será oculto a fim de ser inserido no mercado financeiro com a aparência de dinheiro lícito e então viabilizar sua utilização sem que seja percebido.

Conforme Sanctis (2008), apesar da alteração na Lei 9.613/98, a corrupção pode ser considerada uma das principais infrações penais antecedentes do crime de lavagem de dinheiro, pois os ganhos ilícitos auferidos com atos de corrupção se submetem a processos de ocultação para futuro gozo pelos corruptos.

Fernandes e Essado (2013) afirmam que o forte vínculo entre os crimes em questão ocorre por conta dos crimes de corrupção em sentido lato visarem, em regra, ao enriquecimento ilícito de funcionário público, e então a lavagem de dinheiro é utilizada para encobrir a atividade delituosa, bem como para dificultar que seja descoberta pelo distanciamento do produto obtido de sua origem ilícita, pois dessa forma, tem-se a aparência de legalidade.

Quanto ao bem jurídico tutelado, há bastante divergência na doutrina. Conforme leciona Mendroni (2018), a melhor interpretação considera que são tutelados ao mesmo tempo a administração da justiça e a ordem socioeconômica. Ao considerar a administração da justiça como bem jurídico tutelado, o Autor explica que decorre do fato da apuração da lavagem de dinheiro suplementar a eficiência para apurar e punir as infrações penais que ocorrem anteriormente, as quais abalam a ordem pública por si só e não é encontrada uma resposta adequada da própria administração de justiça com vistas à defesa da sociedade.

Dessa forma, a criminalização de condutas concebidas como processamento de ganhos ilícitos potencializa a aplicação da justiça em relação aos crimes precedentes. Ao considerar a ordem socioeconômica como bem jurídico tutelado, Mendroni (2018) explica o fato de que pela quantidade astronômica de dinheiro lavado

no mundo inteiro, o impacto na ordem socioeconômica é brutal, em todos os níveis.

Tendo em vista que o presente trabalho analisa a questão do crime de corrupção como antecedente da lavagem de dinheiro e as divergências para a configuração de tais crimes, o art. 2º, inciso II da Lei 9.613/98 é de suma importância, pois demonstra a autonomia entre os crimes precedentes e o consequente de lavagem de dinheiro. De acordo com o citado dispositivo, o processo e julgamento dos crimes de lavagem de dinheiro (subsequentes) independem do processo e julgamento das infrações penais antecedentes, ainda que praticados em outro país (DELMANTO; DELMANTO, 2013).

Dessa forma, o próprio legislador penal esclarece que a culpabilidade e a punibilidade do agente da infração penal antecedente não são requisitos para a caracterização e a persecução dos atos de lavagem.

Ademais, o art. 2º, § 1º, da Lei 9.613/98, com a nova redação dada pela Lei 12.683/12, deixa claro que a punibilidade do crime de lavagem de dinheiro independe da punibilidade do crime antecedente. Conforme prevê o citado artigo, ainda que desconhecido ou isento de pena o autor do crime antecedente, ou ainda que extinta a punibilidade da infração penal antecedente, é possível a punição pelo delito de lavagem de dinheiro. A independência do processo e julgamento do crime de lavagem de dinheiro se explica por ser um crime tecnicamente secundário.

Trata-se, portanto, de questão prejudicial homogênea nos casos do processamento da lavagem de dinheiro em relação ao delito antecedente. Quanto ao processo e julgamento do crime de lavagem, apesar de não ser imprescindível a existência de processo criminal relativo à infração penal antecedente, é indispensável que haja prova conclusiva da sua existência.

Portanto, deve o Ministério Público indicar na denúncia as provas relativas à infração penal antecedente, já que integrante do próprio tipo do art. 1º da Lei 9.613/98, as quais serão objeto da fundamentação do ato decisório de recebimento da peça acusatória.

Ademais, a isenção de pena do autor do crime antecedente ou o desconhecimento de quem o tenha praticado não impede o oferecimento e recebimento de denúncia sobre a lavagem de dinheiro, bastando haver prova da materialidade do delito antecedente, conforme demonstra o seguinte julgado:

> PENAL E PROCESSUAL PENAL. LAVAGEM DE DINHEIRO. [...] AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO CRIME ANTECEDENTE. INOCORRÊNCIA. [...]. IV - Para a configuração do crime de lavagem de dinheiro, não é necessária a prova cabal do crime antecedente, mas a demonstração de "indícios suficientes da existência do crime antecedente", conforme o teor do §1º do art. 2º da Lei 9.613/98 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1133944, Relator Ministro: Felix Fischer. Julgado em: 27/04/2010).

Salienta-se que a extinção da punibilidade, por exemplo, pela prescrição, também não impedirá o processo pelo crime de lavagem.

Tendo em vista que o agente que recebe a vantagem indevida normalmente a oculta, recebendo-a por meio clandestino, surge a discussão se ocorre ação autônoma de lavagem de dinheiro, havendo denúncia por ambos os crimes e configurando concurso material entre os delitos, ou se a lavagem de capitais seria mero exaurimento da corrupção passiva, sendo cabível denúncia somente por tal crime.

CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO – EXAURIMENTO OU CONCURSO DE CRIMES?

Conforme já referido, a ocorrência dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro frequentemente está relacionada. Em razão dessa relação e da complexidade de certos casos, surgem divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à configuração típica desses delitos, como será visto a seguir.

Lavagem de dinheiro como exaurimento da corrupção passiva

Há posicionamentos que defendem a ocorrência do exaurimento do crime de corrupção e não configuração da lavagem de dinheiro, alegando que a ocultação da vantagem indevida é mero exaurimento do primeiro crime, não configurando a lavagem de capitais. Tais argumentos apontam a necessidade de analisar o *iter criminis* da corrupção passiva, pois deve ser realizada uma análise específica ao ato de ocultar, relacionado à vantagem indevida recebida, bem como analisar o ato ocultar que caracteriza a lavagem de dinheiro como crime autônomo, para que assim não haja uma confusão na configuração.

Normalmente, quando há acusação pela corrupção e lavagem de dinheiro, a defesa do acusado solicita o reconhecimento da consunção entre os referidos crimes, na maioria das vezes argumentando sobre inexistência de ato de lavagem autônomo, posterior à consumação do delito de corrupção na modalidade receber.

Ademais, a questão do bem jurídico tutelado interfere para a análise da configuração do concurso material entre os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, tendo em vista que há divergência

quanto ao bem protegido pela lei 9.613/98, não sendo uníssona a doutrina nacional.

Sobre o bem jurídico tutelado, os posicionamentos que defendem o exaurimento afirmam que não é possível o concurso material entre os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro quando o mesmo agente praticar ambos os delitos, pois seria caso de dupla punição para o mesmo bem jurídico lesionado, e isso gera *bis in idem*.

Na opinião de Callegari e Weber (2017), o modo de recebimento da vantagem indevida de forma clandestina, que oculte o destinatário da propina, além de ser o que se espera, integra a própria materialidade da corrupção passiva, não constituindo ação distinta e autônoma da lavagem de dinheiro. Conforme os autores, para que caracterize crime autônomo, seria necessário identificar atos posteriores com a finalidade de recolocar na economia formal a vantagem indevida recebida.

> No tocante ao bem jurídico protegido pela lei de lavagem de dinheiro, em que pese nosso entendimento no sentido de que o bem jurídico protegido no delito de lavagem de dinheiro seja a ordem socioeconômica nacional, a doutrina nacional não é uníssona nesse ponto, pendendo para a administração da Justiça como bem jurídico tutelado pela legislação antilavagem. Assim, constata-se a impossibilidade de concurso material entre os delitos de lavagem de dinheiro e corrupção passiva, eis que ambos protegem o mesmo bem, qual seja, a administração pública em sentido amplo, conforme previsão expressa no Título XI do Código Penal brasileiro (CALLEGARI; WEBER, 2017).

Também defendendo o exaurimento da corrupção, por não considerar a possibilidade de um único ato para os dois crimes, Nucci (2015) leciona que a corrupção passiva e a lavagem de dinheiro, como regra, são dois crimes autônomos, porém, havendo um único ato de dinheiro recebido indevidamente por um funcionário público, embora se possa sustentar que, pelas condições, ocorra uma lavagem de dinheiro, antes disso, está-se focando na corrupção. Assim, não importa de onde o dinheiro veio ou para onde vai, o fato é que está caracterizada a corrupção, que absorve a lavagem de dinheiro.

No mesmo sentido, Bottini (2018) afirma sobre a possibilidade de reconhecer a prática conjunta de corrupção passiva e lavagem de dinheiro nos casos em que após o recebimento da vantagem indevida o servidor público realiza condutas autônomas para esconder ou dissimular os recursos ilícitos. Todavia, o autor afirma que se o ato de ocultação ocorrer simultaneamente ao recebimento, ocorre a absorção da lavagem de dinheiro pela corrupção passiva, independente da complexidade ou sofisticação do crime.

Apesar de reconhecerem a autonomia do delito de lavagem de dinheiro, alguns posicionamentos não consideram que no ato de recebimento é possível configurar a lavagem de capitais, pois para isso seria necessário outro ato independente. Ocorrendo um único ato, seria a lavagem absorvida pela corrupção, havendo a aplicação do princípio da consunção.

Portanto, os defensores da ocorrência de exaurimento afirmam que se o ato de ocultação ocorrer simultaneamente ao recebimento, ocorre a absorção da lavagem de dinheiro pela corrupção passiva. De outro lado, há entendimentos que defendem a autonomia do delito de lavagem de dinheiro e a configuração do concurso de crimes com o crime antecedente, conforme será visto a seguir.

Lavagem de dinheiro como crime autônomo diante da corrupção passiva – configuração do concurso de crimes

Ao contrário da posição de ocorrência de exaurimento e absorção do delito de lavagem de dinheiro pelo crime de corrupção passiva, existem entendimentos que consideram a lavagem como crime autônomo, gerando a configuração do concurso material junto ao delito antecedente.

O art. 1º, da Lei 9.613/1998 não faz exigência quanto aos verbos nucleares ocultar e dissimular. Em uma primeira análise da lei entende-se que é suficiente que o agente realize a conduta de ocultar dinheiro ilegítimo para se configurar o crime de lavagem de dinheiro, mas a doutrina e jurisprudência divergem quanto a isso. Ressalta-se que a própria lei define quanto à autonomia da lavagem em relação ao seu crime antecedente, e o julgamento independe do processo e julgamento da infração antecedente.

Assim, há posicionamentos que alegam ser suficiente a conduta de ocultar dinheiro ilícito para que se configure o crime de lavagem de dinheiro, mesmo ocorrendo no *iter criminis* do delito antecedente, como por exemplo da corrupção passiva, pois não há previsão obrigatória na legislação que exija que para a consumação do crime os bens ilícitos devam ser reintroduzidos na economia.

Na posição de Mendroni (2018), não há que se falar em lavagem de dinheiro exaurida pela corrupção. O Autor argumenta que apesar de existirem opiniões contrárias, no sentido de que o autor do crime antecedente, punido pela sua prática, não poderá sê-lo pela prática do crime de lavagem de dinheiro, há sim a evidente caracterização e viabilidade do concurso material. Ainda, aponta que haveria absoluta incongruência lógico-penal, pois há casos que a punição do crime antecedente reveste-se de evidente menor gravidade do que o crime de lavagem de dinheiro:

> Tome-se o exemplo do agente que auferiu consideráveis ganhos (por exemplo, R$ 1 milhão) em decorrência da prática de crime de peculato, corrupção ou concussão (penas mínimas: 2 anos de reclusão). Podendo ele ser processado pela prática de lavagem de dinheiro, cuja pena mínima é de 3 anos de reclusão, além do sequestro e confisco dos bens, poderia ele, neste caso, em tese, "optar" por ser processado somente pelo primeiro, com pena mais branda, confessando espontaneamente a sua conduta. Assim se veria isento de ser processado pelo crime de lavagem de dinheiro e ainda sem o confisco dos seus bens nos termos da mais rigorosa e eficiente legislação. Mesmo que condenado pelo crime antecedente, teria os benefícios de cumprimento de pena na conformidade da aplicação de quantum da pena, e poderia usufruir dos ganhos ilícitos. Seria, mais uma vez, o enriquecimento ilícito vedado pelos mais básicos princípios constitucionais e legais (MENDRONI, 2009).

No mesmo sentido afirma Baltazar (2009), o qual possui entendimento de que o agente que pratica a lavagem de dinheiro oriundo de atividade criminosa responde em concurso material pelo crime de lavagem de dinheiro e pelo crime antecedente que deu origem criminosa aos bens, valores ou direitos.

Ademais, conforme enfatiza Mendroni (2018), se a intenção do funcionário público para os termos da prática da lavagem é ocultar e/ou dissimular a origem do dinheiro proveniente de sua atuação ilícita, parece evidente que o crime se consume independentemente do fato de ele ter a posse do dinheiro. Portanto, na conclusão do Autor, basta que o agente público tenha, independente da forma, o domínio ou a regência dos destinos dos valores que receberá pelo ato corrupto, para que se configure a sua

intenção de dissimular a origem criminosa, configurando o concurso material de crimes.

Nesse sentido, Moro (2010) refere sobre a existência de entendimento que alega ser suficiente a realização de qualquer ato de ocultar para configurar a lavagem de dinheiro, independente de ocorrer no iter criminis do delito antecedente. Destaca que não há exigência na legislação para que os bens, produtos ou valores sejam realmente reinseridos no sistema econômico formal para que se consume a lavagem de capitais. Todavia, defende que o ato de "ocultar" da lavagem de dinheiro deve estar associado a um elemento (direto ou indireto) que demonstre a pretensão em reinserir o capital sujo na economia formal com aparência de licitude.

Em relação às alegações de que ocorre *bis in idem*, quem defende tal tese afirma que o mesmo bem jurídico é atingido pela corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Doutrinadores que defendem a autonomia da lavagem de dinheiro alegam que esse delito possui bem jurídico distinto do antecedente, sendo caso, portanto, da configuração de concurso material de crimes.

Mendroni (2018) refere que a tendência das legislações é pela admissão do modelo cumulativo, já que não existe impeditivo sobre a base dos princípios legais e visa conferir maior efetividade de repressão. Afirma que deveria estar expresso na legislação o fato de não ser punível o mesmo agente por ambos os crimes e no Brasil tal vedação não existe. Para o Autor, esse é um claro indicativo da plena possibilidade, afirmando, ainda, que os princípios constitucionais brasileiros aplicáveis ao direito penal e processual não impedem que o autor do crime antecedente também possa ser considerado autor do crime de lavagem de dinheiro. Ainda, Mendroni defende que no Brasil é possível que o autor do crime de lavagem de dinheiro coincida com o do crime antecedente.

Ademais, importante salientar que atualmente há uma

constante evolução e complexidade nos mecanismos aplicados em manobras de lavagem de dinheiro. Com a finalidade de dar mais eficiência ao recebimento do dinheiro que está sendo lavado, os criminosos cada vez mais dificultam a detecção do crime, e consequentemente prejudicam as investigações. Portanto, são comuns os casos em que o criminoso utiliza o próprio momento do recebimento do recurso proveniente do crime antecedente para empregar manobras que dificultem sua descoberta, dissimulando sua origem e natureza e obtendo aparência de licitude (CARDOSO, 2021).

> Se para o recebimento da vantagem indevida ou a obtenção da posse do recurso ilícito o agente se vale de método que lhe confira igualmente a própria lavagem do dinheiro sujo, deverá ele responder não apenas pela corrupção passiva, mas também pela lavagem de dinheiro. *Não se pode, a nosso ver, entender-se tal conduta como mero exaurimento do delito anterior*. Na verdade, é evidente que ao agente caberia a possibilidade do recebimento da vantagem ilícita das mais variadas formas: diretamente em espécie, por intermédio de envio para contas de sua titularidade, em nome de parentes ou pessoas que lhe são intimamente ligadas etc. No entanto, ele opta por empregar mecanismo que, aos seus olhos, é mais eficiente justamente porque dissimula seus verdadeiros desígnios, escondendo a natureza e a origem criminosa que maculava o recurso que lhe era destinado. *Por tal razão, não poderia simplesmente responder pela prática exclusiva do crime antecedente, merecendo reprimenda também pelo tipo penal de lavagem de dinheiro* (CARDOSO, 2021, p. 1.397, destaque nosso).

Portanto, há fortes entendimentos doutrinários que defendem a possibilidade do cúmulo material entre o crime de lavagem de dinheiro com o crime antecedente, sendo a lavagem de dinheiro um crime autônomo, com bem jurídico diverso do crime de corrupção passiva, bastando haver uma conduta com o dolo de reinserir o dinheiro ilícito na economia formal.

Ação Penal 470/MG do Supremo Tribunal Federal – caso Mensalão

A Ação Penal nº 470/MG do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou sobre a possibilidade de reconhecer o *concurso de crimes* entre corrupção e lavagem de dinheiro, sendo discutido sobre a possibilidade de identificar ao mesmo tempo a ocorrência desses crimes. A referida ação envolveu a imputação dos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta de instituição financeira, evasão de divisas e quadrilha ou bando. Tendo em vista que o presente trabalho analisa os delitos de corrupção e lavagem de dinheiro, as considerações serão feitas referente a esses dois crimes.

O esquema criminoso do Mensalão possuía toda uma engenharia para recebimento da vantagem indevida e seu julgamento teve grande importância, pois fixou parâmetros de interpretação sobre os crimes contra a Administração Pública, especificamente os crimes de corrupção, o que passou a nortear as decisões dos Tribunais a respeito desses temas (SMANIO, 2013).

> O dinheiro proveniente de *peculato* e de *empréstimos simulados* era depositado na conta corrente de uma empresa de publicidade. Esta, por sua vez, autorizava saques em espécie, indicando ao banco que o dinheiro

> seria usado pela própria empresa, para pagamento de fornecedores. No entanto, quem retirava o dinheiro não eram prestadores de serviços da empresa, mas representantes dos supostos *corrompidos,* ou os próprios. Ou seja, formalmente a empresa retirava altas somas em espécie para pagamento de fornecedores, quando, na verdade, destinava tais valores para corrupção. Com tal sistema, escamoteava-se a origem dos recursos (peculato e de gestão fraudulenta) e seu destino: a corrupção de servidores públicos. Esse seria o processo de *mascaramento,* e não o uso de *intermediários* para a entrega dos valores aos destinatários finais (BOTTINI, 2013, destaque nosso).

Há inúmeras dificuldades de interpretação nessa hipótese, como, por exemplo, as questões referentes ao delito antecedente e o elemento subjetivo do tipo (SOUZA, 2013). A principal discussão entre os Ministros foi sobre se a condenação por corrupção passiva já engloba o ato de esconder o dinheiro, perfazendo um crime só, ou se a tentativa de ocultar a propina caracteriza lavagem de dinheiro. Além disso, houve questionamentos sobre se determinado réu tinha ciência de que a origem daquele dinheiro era ilegal, fato básico para haver a intenção de lavá-lo.

Acerca do delito de corrupção passiva, não houve divergências quanto a sua configuração. Sobre algumas conclusões acerca dos crimes de corrupção na referida ação, Smanio (2013) refere:

> Os crimes de corrupção passiva e ativa são autônomos e independentes, podendo ocorrer isolada ou conjuntamente, dependendo das circunstâncias do caso concreto; b) O crime de corrupção passiva não exige para sua caracterização que o ato de ofício a ser

> praticado pelo funcionário público seja desde logo apontado e determinado, bastando que a vantagem indevida seja solicitada, recebida ou havendo aceitação da promessa, em razão da função exercida pelo agente; c) A consumação do crime de corrupção passiva não depende da destinação da vantagem recebida, constituindo este mero exaurimento do crime; d) O crime de corrupção ativa também não depende da prática efetiva de atos de ofício por parte do funcionário público destinatário da oferta ou da promessa da vantagem indevida (AMANIO, 2013, p. 195-206).

Conforme definido em Acórdão da Ação Penal nº 470/MG, para caracterizar a conduta típica da corrupção, prevista no art. 317 do Código Penal, bastava que houvesse recebimento pelos deputados de vantagem indevida em razão de seus cargos. A destinação lícita dada ao dinheiro recebido era irrelevante, pois isso seria mero exaurimento da corrupção.

Ainda, surgiram discussões no julgamento pelo fato de o dinheiro originado do crime de corrupção passiva ter sido recebido por intermediários, por funcionários ou por parentes dos agentes corruptos. A maior discussão foi quanto à caracterização do delito de lavagem de dinheiro por ter sido a esposa de um dos réus, ou seja, terceira pessoa, que sacou o dinheiro oriundo da corrupção. Assim, surgiu a divergência se a utilização de terceiro para ocultação do destinatário do dinheiro configuraria a lavagem de dinheiro, ou se seria somente um exaurimento do crime de corrupção.

Através do julgamento da AP nº 470/MG, constatou-se que o recebimento da propina por um terceiro, com finalidade de ocultar ou dissimular o objetivo e real beneficiário do dinheiro, seria parte da fase consumativa do crime de corrupção passiva, do verbo

receber, caracterizando, portanto, o exaurimento do crime de corrupção, não configurando a lavagem de dinheiro.

Tendo em vista o entendimento do recebimento da vantagem indevida como exaurimento da corrupção, a maior divergência foi em relação à configuração do delito de lavagem de dinheiro, especificamente quanto à caracterização do concurso de crimes juntamente à corrupção passiva. Alguns Ministros criticaram o entendimento que defendia a configuração do delito de lavagem de dinheiro. O Ministro Ricardo Lewandowski opinou:

> Observo, por oportuno, que o recebimento de numerário por interposta pessoa não caracteriza necessariamente o crime de lavagem de dinheiro. É que tal artifício, com efeito, é largamente utilizado para apercepção da propina. Jamais, quiçá, a vantagem indevida é recebida diretamente, à luz do dia (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 22 de abril de 2013. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2013, p. 3.739).

No mesmo sentido foi o entendimento da Ministra Rosa Weber, a qual descreveu:

> [...] *A utilização de intermediários para recebimento do dinheiro não seria um crime adicional, e sim uma modalidade da consumação da corrupção*. Nessa linha, a utilização de um terceiro para receber a propina – com vista a ocultar ou dissimular o ato, seu objetivo e real beneficiário – integra a própria fase consumativa do crime de corrupção passiva, núcleo receber, e qualifica-se como exaurimento do crime de corrupção ativa. Por isso, a meu juízo, esse ocultar e

> esse dissimular não dizem necessariamente com o delito de lavagem de dinheiro, embora, ao surgirem como um iceberg, como a ponta de esquema de proporções mais amplas, propiciem maior reflexão sobre a matéria (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 22 de abril de 2013. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2013, p. 1.086, destaque nosso).

Da mesma forma, o Ministro Cezar Peluso entendeu que "o *recebimento* seria o *exaurimento* do crime de *corrupção passiva*", *concluindo que a realização do recebimento do dinheiro por* interposta pessoa não constitui a lavagem de dinheiro. O Ministro defendeu que a utilização de terceira pessoa para sacar o dinheiro ilícito seria o exaurimento do crime antecedente, até porque o objetivo era receber o dinheiro ilícito da corrupção e não uma conduta autônoma de lavagem de dinheiro. Cumpre ainda destacar o voto do referido Ministro na AP nº 470, o qual defendeu que não houve ocorrência de ato autônomo de lavagem:

> [...] o fato de o réu tê-lo recebido clandestinamente, ocultando, com isso, a origem do dinheiro, não é ação distinta e autônoma do ato de receber. É apenas uma circunstância modal do recebimento: ao invés de receber em público - coisa que não poderia fazer, por razões óbvias, o denunciado recebeu-o clandestinamente. [...] Não se deve confundir o ato de 'ocultar' a natureza ilícita dos recursos, presente no tipo penal de lavagem de dinheiro, e o que a doutrina especializada descreve como estratagemas comumente adotados para que o produto do crime antecedente – já obtido – seja progressivamente reintroduzido na economia, agora sob aparência de licitude, com os atos tendentes a evitar-lhe o confisco ainda durante o iter criminis do delito antecedente, em

> outras palavras, para garantir a própria obtenção do resultado do delito (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 22 de abril de 2013. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2013, p. 2.173).

Em que pese os entendimentos acima referidos, não foi nesse sentido a decisão da maioria em um primeiro momento. O fundamento da decisão não foi apenas no sentido do recebimento por interposta pessoa, conforme explicou no acórdão o Ministro Relator Joaquim Barbosa:

> O fato de dinheiro ter sido entregue por terceiros intermediários não foi o elemento fundamental da condenação por *reciclagem de capitais.* A imputação por este último delito se deu porque os valores foram disponibilizados — aos terceiros ou aos próprios corrompidos — através de um sistema de *gestão fraudulenta* de instituição financeira (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 22 de abril de 2013. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2013, p. 666-668, destaque nosso).

Dessa forma, conforme o Ministro Relator Joaquim Barbosa, ainda que o sacador do dinheiro ilícito fosse o agente corruptor, continuaria existindo o delito de lavagem de dinheiro, pois o elemento central para a configuração do referido delito foi o escamoteamento via instituição financeira, independente de quem recebesse os valores.

> Com esses mecanismos (sistemática do banco e da empresa de publicidade de ocultar o verdadeiro

> sacador do dinheiro), que, por sua eficácia, permitiu que os fatos permanecessem encobertos por quase dois anos, *até mesmo se o próprio J.P.C. tivesse se dirigido pessoalmente à agência do Banco R. em Brasília, teria praticado o crime de lavagem de dinheiro.* [...] Não há, no caso, mero exaurimento do crime de corrupção, pois o meio empregado para receber vantagem indevida configurou, no caso, o crime autônomo de lavagem de dinheiro, que atingiu bem jurídico distinto (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 22 de abril de 2013. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília: STF, 2013, p. 666-668, destaque nosso).

Apesar dos votos contrários de alguns Ministros, a decisão inicial que prevaleceu no acórdão foi no sentido de reconhecer o concurso de crimes entre lavagem de dinheiro e corrupção passiva nas situações em que o dinheiro foi recebido por intermediários ou quando constatada a ocorrência de uma *engenharia financeira anterior com o fim de ocultar a origem dos bens* (BOTTINI, 2013).

Todavia, esse não foi o entendimento que prevaleceu durante o julgamento dos Embargos Infringentes referente ao ex-deputado João Paulo Cunha. Nessa ocasião houve a discussão sobre o verbo ocultar como ato da lavagem de dinheiro e como ocultamento do produto do crime. Assim, o entendimento majoritário foi revertido, sendo fixado que o ato de ocultar a forma de receber o dinheiro ilícito foi realizado durante o *iter criminis* do crime antecedente (no caso a corrupção passiva) e não após a consumação do delito, o que não caracterizaria a lavagem de dinheiro.

Conforme o Ministro Teori Zavascki, em sede dos os Sextos Embargos Infringentes da Ação Penal 470/MG, a utilização por terceiro para receber o dinheiro proveniente da corrupção não é suficiente para caracterizar a lavagem de dinheiro, pois o

recebimento de vantagem indevida faz parte do tipo penal da corrupção passiva.

Consoante posicionamento do Ministro Luís Roberto Barroso, o recebimento por modo clandestino e capaz de ocultar o destinatário da propina, além do esperado, integra a própria materialidade da corrupção passiva, não constituindo, portanto, ação distinta e autônoma da lavagem de dinheiro. Para caracterizar esse crime autônomo seria necessário identificar atos posteriores, destinados a recolocar na economia formal a vantagem indevidamente recebida. O Ministro Barroso, nos Sextos Embargos Infringentes da Ação Penal 470/MG, destacou:

> [...] tanto a doutrina quanto a jurisprudência admitem a possibilidade de o autor do crime antecedente ser responsabilizado também pela lavagem do dinheiro recebido a título de propina (autolavagem). A ressalva que se faz, de modo a evitar dupla incriminação pelo mesmo fato, é no sentido de que a caracterização da lavagem de dinheiro pressupõe a realização de atos tendentes a conferir a aparência de ativo lícito ao produto do crime antecedente, já consumado. Nesse sentido, o concurso entre os delitos de corrupção passiva e lavagem de dinheiro depende da realização de atos pelo agente corrompido que visem à inserção do produto do crime na economia formal (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Sextos Embargos Infringentes na Ação Penal nº 470/MG. Brasília, DF, 13 de março de 2014. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília: STF, 2014, p. 04).

Assim, através dos Sextos Embargos Infringentes, foi firmado o entendimento no sentido de que a lavagem de dinheiro precisa ser posterior ao pagamento da vantagem indevida para que

seja configurada. Caso contrário, trata-se apenas de exaurimento do crime de corrupção passiva. Além disso, o julgamento da AP nº 470 gerou o entendimento que a utilização de terceira pessoa para recebimento de valores integra a corrupção passiva, não configurando o delito de lavagem de dinheiro. Dessa forma, se a ocultação ou a dissimulação for praticada simultaneamente ao recebimento da vantagem indevida, ocorrerá a absorção do crime de lavagem de dinheiro pela corrupção passiva, de acordo com o princípio da consunção.

Portanto, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, afasta-se a incidência do crime de lavagem nos casos de corrupção passiva quando o ato do recebimento camuflado for elemento próprio à consumação do crime antecedente.

Deve ser feita uma análise cautelosa sobre a conduta da lavagem de dinheiro para que não se confundam os atos de ocultar e dissimular a origem ilícita dos objetos, que configuram a lavagem de dinheiro, com os atos de ocultação ocorridos durante o iter criminis do crime antecedente, pois tal ação possui como objetivo a garantia de exaurimento do resultado do delito.

Concluído o julgamento da AP 470/MG, firmou-se entendimento que a percepção de valor indevido por parte do próprio sujeito ativo do delito de corrupção passiva ou por interposta pessoa pode vir a não configurar o delito de lavagem na modalidade ocultar. Para que haja a incriminação da lavagem de dinheiro, é necessária a prática de atos de ocultação autônomos do produto do crime antecedente, que já esteja consumado.

Assim, configurou somente corrupção passiva o ato de mascarar o recebimento de vantagem indevida por interposta pessoa, não configurando atos autônomos de ocultação e dissimulação, os quais seriam necessários para configurar a lavagem de dinheiro.

Após analisar o importante julgado do caso Mensalão, o qual gerou precedentes sobre o tema quanto à ocorrência de exaurimento do crime de corrupção passiva, necessário analisar alguns julgamentos nos quais predominou entendimento diverso, com a caracterização do concurso material de crimes entre a corrupção e lavagem de dinheiro.

Corrupção e lavagem de dinheiro na Operação Lava Jato e outros casos julgados pelos tribunais brasileiros

Considerando que os casos de corrupção e lavagem de dinheiro frequentemente estão presentes nos julgamentos do judiciário brasileiro, importante apresentar decisões envolvendo a divergência de configuração da corrupção passiva como crime antecedente da lavagem de dinheiro.

No âmbito da chamada Lava Jato, os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro são protagonistas, e conforme o Ministério Público Federal, esta operação é considerada a maior investigação já existente no Brasil referente a tais crimes. O início das investigações ocorreu em 2014, sendo de tamanha importância, complexidade e repercussão no país. O caso estimulou o debate ao assunto da corrupção, bem como construiu novo padrão e mudanças sobre como lidar com o tema.

Nunes (2017) explica que "o esquema ocorria, mediante concessão de propina, por parte de grandes empreiteiras para Diretores da Petrobrás, o qual foi desbaratado no ano de 2014, embora já existisse há certo tempo". O Autor refere que ocorriam cobranças de propinas com o objetivo da facilitação para as empreiteiras negociarem com a Petrobrás, a fim de obterem a licitação para a construção de obras públicas, afirmando ainda que

"a operação revelou o maior caso de corrupção na história brasileira". Gomes (2017) caracteriza a operação Lava a Jato como uma quebra de paradigma, pois no campo criminal constitui a maior inovação de todos os tempos.

A fim de demonstrar entendimentos no âmbito da Operação Lava Jato relacionados ao objeto do presente trabalho, tem-se a decisão proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, na Ação Penal nº 5027685-35.2016.4.04.7000/PR:

> [...] *A sofisticação da prática criminosa tem revelado o emprego de mecanismos de ocultação e dissimulação já quando do repasse da vantagem indevida do crime de corrupção. Tal sofisticação tem tornado desnecessária, na prática, a adoção de mecanismos de ocultação e dissimulação após o recebimento da vantagem indevida, uma vez que o dinheiro, ao mesmo tempo em que recebido, é ocultado ou a ele é conferida aparência lícita*. Este é o caso, por exemplo, do pagamento de propina através de transações internacionais sub-reptícias. Adotado esse método, a propina já chega ao destinatário, o agente público ou terceiro beneficiário, ocultada e, por vezes, já em local seguro e fora do alcance das autoridades públicas, tornando desnecessária qualquer nova conduta de ocultação ou dissimulação. Não seria justificável premiar o criminoso por sua maior sofisticação e ardil, ou seja, por ter habilidade em tornar desnecessária ulterior ocultação e dissimulação do produto do crime, já que estes valores já lhe são concomitantemente repassados com a aparência de licitude ou para receptáculo secreto [...]. *Assim, se no pagamento da vantagem indevida na corrupção, são adotados, ainda que concomitantemente, mecanismos de ocultação e dissimulação aptos a conferir aos valores envolvidos a aparência de lícitos ou a colocá-los em*

> *contas secretas no exterior, configura-se não só crime de corrupção, mas também de lavagem, uma vez que atribuída ao produto do crime de corrupção a aparência de licitude ou ocultado o produto do crime em receptáculo fora do alcance das autoridades públicas* (destaque nosso).

Conforme demonstra a decisão mencionada, na Operação Lava Jato a interpretação sobre a configuração do crime de lavagem de dinheiro se deu de forma diversa da Ação Penal 470/MG. Todavia, não significa que houve discordância de tal entendimento. O que ocorre é que os casos concretos analisados na Lava Jato possuem peculiaridades diversas da situação do caso Mensalão.

Na ação 470/MG, o recebimento por interposta pessoa verificado não se revelou apto a alcançar, por si só, os resultados próprios do delito de lavagem de dinheiro, configurando tão somente expediente próprio de camuflagem da prática do delito de corrupção passiva. Portanto, no contexto da tipicidade objetiva da infração de lavagem, não consubstanciou isoladamente atos de ocultação ou dissimulação do resultado patrimonial da infração antecedente. Todavia, na ação nº 5027685-35.2016.4.04.7000/PR, já mencionada, a interpretação foi de forma diversa.

O Ministro Edson Fachin, ao comparar os referidos julgados, referiu:

> Se ficar demonstrado nos autos que a pessoa que recebeu a propina tiver o dolo diverso daquele primeiro, ou seja, se caracterizada a intenção de lavar o produto da corrupção, ele incidirá, concomitantemente, no crime de lavagem de dinheiro (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 165036/PR. Brasília, DF, 24 de abril de 2019. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2019).

Ainda, importante destacar o seguinte trecho da decisão relatada pelo Ministro Fachin no julgamento do Habeas Corpus nº 165036/PR:

> Não se desconhece que o recebimento de valores decorrentes de corrupção ocorre, comumente, de modo não ostensivo. Nada obstante, o cenário descrito no caso concreto, a meu ver, extrapola o campo do recebimento clandestino de vantagem indevida e deságua na espacialidade da dissimulação e ocultação próprios do delito de lavagem. No presente caso concreto, segundo assentaram as instâncias ordinárias, os valores teriam sido repassados ao ora paciente mediante expedientes que não se confundem com o simples recebimento de recursos em espécie mediante interposta pessoa, atestando-se, em verdade, o emprego de mecanismos de ocultação e dissimulação. *Essas sucessivas transações, segundo assentaram as instâncias ordinárias, teriam se realizado com a finalidade de possibilitar a ocultação e dissimulação do resultado patrimonial da corrupção passiva, afastando-se da simples percepção de vantagem indevida por intermédio de terceira pessoa. O contexto fático, como se vê, difere, em muito, do verificado no caso examinado pelo Tribunal Pleno na AP 470/DF. O cenário descrito desvela inclinação para a reintegração desses valores e fruição do resultado econômico do crime antecedente. Vale dizer, não se retrata tão somente de recebimento indireto da vantagem indevida, descrevendo-se cenário que denotaria a direção da conduta no sentido também da ocultação dos recursos e dissimulação de sua titularidade, propiciando-se fruição oportuna* (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 165036/PR. Brasília, DF, 24 de abril de 2019. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2019**,** destaque nosso).

Portanto, conforme o entendimento, se ao ocorrer o pagamento da vantagem indevida advinda da corrupção ocorrerem também, ainda que de forma concomitante, mecanismos de ocultação e dissimulação aptos a conferir aos valores envolvidos a aparência de lícitos ou a colocá-los em contas secretas no exterior, configura-se não só crime de corrupção, mas também de lavagem, uma vez que atribuída ao produto do crime de corrupção a aparência de licitude ou ocultado o produto do crime em receptáculo fora do alcance das autoridades públicas.

Nesse caso, por estarem cada vez mais profissionalizados os esquemas, a consumação da lavagem já ocorreria no momento do pagamento da propina, pois ocorre de forma dissimulada, como, por exemplo, através de contas bancárias secretas no exterior. Assim, plenamente possível a configuração do crime de corrupção passiva e de lavagem de dinheiro, não ocorrendo a aplicação do princípio da consunção.

Uma das conclusões na ação penal nº 5027685-35.2016.4.04.7000/PR resultou no informativo 937 do Supremo Tribunal Federal, o qual resume que "não se deve reconhecer a consunção entre corrupção passiva e lavagem quando a propina é recebida no exterior por meio de transação envolvendo offshore na qual resta evidente a intenção de ocultar os valores". Conforme constatado no referido caso, foram realizadas sucessivas transações com o fim de possibilitar a ocultação e a dissimulação da vantagem indevida advinda da corrupção passiva.

Conforme o informativo 937 do Supremo Tribunal Federal, em sede do habeas corpus nº 165036/PR, a Segunda Turma indeferiu remédio constitucional impetrado em favor de deputado federal condenado pela prática de delitos de corrupção passiva, lavagem de bens e evasão de divisas. Como de costume, a defesa pugnou pelo reconhecimento da consunção entre os delitos de corrupção passiva e lavagem de bens, argumentando sobre a inexistência de ato de

lavagem posterior à consumação do delito de corrupção na modalidade receber indiretamente, pleiteando, subsidiariamente, pelo reconhecimento de concurso formal entre as infrações de corrupção e lavagem, em razão da não ocorrência de pluralidade de condutas.

Ocorre que, o colegiado afastou a alegada consunção entre o crime de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. A decisão foi fundamentada alegando não ser aplicável ao caso concreto o entendimento firmado no julgamento da AP 470/MG, no qual se concluiu que a percepção de valor indevido por parte do próprio sujeito ativo do delito de corrupção passiva ou por interposta pessoa pode vir a não configurar o delito de lavagem na modalidade ocultar. Na situação foram realizadas sucessivas transações com a finalidade de possibilitar a ocultação e a dissimulação do resultado patrimonial da corrupção passiva. Concluiu-se, portanto, que não houve apenas uma percepção de vantagem indevida por meio de terceira pessoa, mas sim uma ocultação dos recursos financeiros e dissimulação quanto à titularidade. Dessa forma, a conduta conferiu aparência de licitude ao objeto material da corrupção passiva, possibilitando a fruição da vantagem indevida.

Assim, restou configurado o dolo da lavagem de dinheiro, configurando também este crime. Ainda, conclui-se que a pluralidade de condutas e autonomia de desígnios impossibilitam o critério da exasperação postulado pela defesa, sendo, afastada a aplicação da regra do concurso formal postulada.

Quanto ao posicionamento do Ministério Público Federal no decorrer de ações relacionadas à corrupção e lavagem de dinheiro**,** destaca-se a alegação realizada em sede de memoriais, na Ação Penal nº 996/DF: **"**desenvolvida uma sofisticação na prática criminosa. O emprego de mecanismos de ocultação e dissimulação já é utilizado por ocasião do repasse da vantagem indevida do crime de corrupção". Uma das imputações da Procuradoria-Geral da

República nesta ação foi sobre a prática dos delitos de corrupção passiva e lavagem em contexto associado a pagamentos de vantagens indevidas por meio de doações eleitorais. No caso, a coincidência entre o pagamento da vantagem indevida e a consumação da lavagem não subtraiu a perfectibilizarão do concurso entre os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. No caso analisado, o Órgão Ministerial concluiu que, ainda que os mecanismos de ocultação e dissimulação sejam praticados simultaneamente ao repasse da vantagem indevida, a prática do crime de lavagem de dinheiro é configurada de forma autônoma, pois o agente (em coautoria e participação de terceiros) criou dolosamente um esquema de recebimento de propina apto a ocultar ou dissimular a natureza ilícita dos valores recebidos, não sendo necessários atos posteriores de recebimento.

Nesse sentido foi o posicionamento do Ministro Celso de Mello na Ação Penal 996/DF:

> Cumpre destacar, de outro lado, que o entendimento exposto por esta Corte quando do julgamento da AP 470 em nada beneficia o ora acusado, pois, nele, acentuou-se, em contexto completamente diverso do que se registra no caso presente, que o recebimento de vantagem indevida, por intermédio de interposta pessoa, não se revelava suficiente, só por si, para caracterizar o crime de lavagem de dinheiro, cuja configuração típica exige a finalidade de conferir aparência de legitimidade a valores ilicitamente obtidos, a partir de sua incorporação à economia formal. *No caso em apreço, a situação é diversa, uma vez que, com o ato de doação eleitoral oficial, buscou-se não só repassar a vantagem indevida, como também conferir aparência de licitude a valores recebidos e, principalmente, possibilitar ao agente corrupto a fruição das quantias provenientes de ilícitos penais por ele criminosamente obtidas*

> (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 996/DF. Brasília, DF, 29 de maio de 2018. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2018 destaque nosso).

Portanto, na Ação Penal nº 996/DF, a concomitância do pagamento da vantagem indevida e da consumação da lavagem de bens não foi óbice para o acolhimento da pretensão acusatória.

Considerando que os casos de corrupção e lavagem de dinheiro frequentemente estão presentes nos julgamentos do judiciário brasileiro, importante apresentar outras decisões envolvendo a divergência de configuração da corrupção passiva como crime antecedente da lavagem de dinheiro, conforme segue:

> CORRUPÇÃO PASSIVA E LAVAGEM DE DINHEIRO. [...] CONDENAÇÃO. [...] Corrupção passiva evidenciada diante do recebimento direto e indireto de vantagens financeiras sem explicação causal razoável. [...] Lavagem de capitais e crimes contra a administração pública. Corrupção passiva e autolavagem: *quando a ocultação configura etapa consumativa do delito antecedente - caso da corrupção passiva recebida por pessoa interposta - de autolavagem se cogita apenas se comprovados atos subsequentes, autônomos, tendentes a converter o produto do crime em ativos lícitos, e capazes de ligar o agente lavador à pretendida higienização do produto do crime antecedente.* Sob uma linguagem de ação típica, as subsequentes e autônomas condutas devem possuir aptidão material para "Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal" antecedente, ao feitio do artigo 1º da Lei 9.613/98.[...] *Condenação,*

em concurso material, da corrupção passiva com a lavagem de capitais (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Ação Penal nº 694/MT. Brasília, DF, 02 de maio de 2017. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: STF, 2017 destaque nosso).

PENAL. PROCESSO PENAL. LAVAGEM OU OCULTAÇÃO DE BENS. LEI N. 9.613/98. (...) AUTONOMIA. CRIMES ANTECEDENTES. INDÍCIOS DE MATERIALIDADE. (...) O crime de lavagem de dinheiro tem natureza autônoma em relação aos crimes antecedentes. *Não caracteriza bis in idem a condenação por lavagem de capitais de réu já condenado pelo crime antecedente, tendo em vista que a Lei n. 9.613/98 tutela o Sistema Financeiro Nacional, prevenindo-o da ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos e valores provenientes de infração penal, não representando mero exaurimento do delito antecedente, que, no caso dos autos, atinge bem jurídico diverso* (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Criminal nº 0006481-89.2006.4.03.6000/MS, 2006.60.00.006481-7/MS. São Paulo, SP, 20 de maio de 2014. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo: TRF3, 2014, destaque nosso).

Diante do evidenciado, infere-se que diversas condutas podem se amoldar ao tipo penal em questão. Assim sendo, a tipificação do crime de lavagem exige primeiro que o agente tenha ciência da proveniência ilícita dos bens, direitos ou valores provenientes do crime antecedente; segundo, que a conversão em ativo lícito seja feita com o objetivo de *ocultar* ou *dissimular* a utilização do produto do crime antecedente, que se busque conferir uma aparência lícita a toda operação, não se configurando, pois, a lavagem o mero uso do dinheiro ou do produto ilícito

> proveniente do crime antecedente, já que fase natural de qualquer delito em que se objetiva a obtenção de vantagem indevida (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Criminal nº 0006481-89.2006.4.03.6000/MS, 2006.60.00.006481-7/MS. São Paulo, SP, 20 de maio de 2014. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo: TRF3, 2014, destaque nosso).

O entendimento sobre a possibilidade de criminalizar a lavagem de dinheiro na hipótese de autolavagem foi reforçado pelo Superior Tribunal de Justiça na Ação Penal Nº 989/DF, que fora recebida denúncia no sentido de não reconhecer a consunção pelo crime de corrupção passiva quando o mesmo agente praticar em atos autônomos as condutas. No caso, os denunciados realizavam diversas transferências bancárias e saques de dinheiro em espécie, com o intuito de encobrir a origem ilícita dos valores. Como de costume, as defesas sustentaram a atipicidade em relação à conduta de lavagem de capitais, argumentando não haver autonomia entre a corrupção passiva e a lavagem, argumentando pela aplicação do princípio da consunção do segundo delito pelo primeiro.

Todavia, não foi este o entendimento da ministra relatora Nancy Andrighi, a qual afirmou que não seria hipótese de aplicação do princípio da consunção:

> Embora a tipificação da lavagem de dinheiro dependa da existência de um crime antecedente, é possível a autolavagem, isto é, a imputação simultânea, ao mesmo réu, do delito antecedente e do crime de lavagem, desde que sejam demonstrados atos diversos e autônomos daquele que compõe a realização do crime primevo, circunstância na qual não ocorreria o fenômeno da consunção (BRASIL. Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça.

> Acórdão Ação Penal nº 989/DF. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2022. Relatora: Ministra Nancy Andrighi: STJ, 2022, p. 81)

Portanto, conforme afirmou a ministra relatora na Ação Penal 989/DF, se o ato de lavar o dinheiro é feito em atos diversos dos que compõem o crime antecedente de corrupção, é possível atribuir aos réus os dois crimes, sendo feita ainda a seguinte consideração:

> A autolavagem (*self laundering*/autolavado) merece reprimenda estatal, na medida em que o autor do crime antecedente, já com a posse do proveito do crime, poderia simplesmente utilizar-se dos bens e valores à sua disposição, mas reinicia a prática de uma série de condutas típicas, a imprimir a aparência de licitude do recurso obtido com a prática da infração penal anterior. Dessa forma, se for confirmado, a partir do devido processo legal e da consequente disposição de todos os meios de prova ao alvitre das partes, notoriamente o contraditório e a ampla defesa, que o denunciado enfunou ares de legalidade ao dinheiro recebido e transferido, estará configurado o crime de lavagem de capitais (BRASIL. Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça. Acórdão Ação Penal nº 989/DF. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2022. Relatora: Ministra Nancy Andrighi: STJ, 2022, p. 82).

Em conclusão a referida decisão na Ação Penal 989/DF, a ministra relatora conclui que "não é possível ao agente, a pretexto de não ser punido pelo crime anterior ou com o fim de tornar seguro o seu produto, praticar novas infrações penais, lesando outros bens jurídicos". O entendimento da Ministra Nancy foi acompanhado em unanimidade pelos demais ministros do Superior Tribunal de Justiça,

e gerou o informativo número 726 do STJ: “na autolavagem não ocorre a consunção entre corrupção passiva e a lavagem de dinheiro”.

Conforme os casos apresentados, pode-se perceber que os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergem em diversos aspectos, não havendo um único entendimento correto, pois tudo depende de uma cautelosa análise do caso concreto. Portanto, para que haja a tipificação do delito de lavagem de dinheiro, o agente precisa ter ciência da origem ilícita dos bens, direitos ou valores os quais advém do crime antecedente. Ademais, deve haver a intenção de ocultar ou dissimular o produto do crime antecedente para convertê-lo em aparência lícita.

Na maioria dos casos o Ministério Público acusa por ambos os crimes e a defesa alega que seria caso de exaurimento, sem configurar a lavagem de dinheiro como crime autônomo a fim de configurar o concurso material. Porém, o entendimento que prevalece é a possibilidade do cúmulo material entre a corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Da análise do caso concreto para possível concurso de crimes entre corrupção passiva e lavagem de dinheiro

Diante da frequente ocorrência dos delitos de corrupção passiva e lavagem de dinheiro e das divergências quanto a configurações dos crimes, é preciso ter cautela para analisar as circunstâncias dos casos concretos, para assim chegar a uma conclusão justa em cada situação.

Conforme demonstrado, são frequentes os casos de discussão sobre a configuração do crime de lavagem de dinheiro como ato autônomo resultante da ocultação da vantagem indevida recebida na

corrupção. Os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergem em diversos aspectos. Os julgamentos demonstram que dependendo do caso concreto, quando se tratar de mero recebimento da vantagem indevida por terceiros, sem dissimulação e inserção do dinheiro na economia formal, não se configura a lavagem de dinheiro, tratando-se do exaurimento da corrupção. Todavia, isso não impossibilita a ocorrência de concurso de crimes.

A questão divergente quanto ao bem jurídico tutelado pela lei de lavagem de dinheiro interfere para a configuração do respectivo crime. Porém, ao analisar a legislação, doutrinas e jurisprudências, conclui-se que os bens jurídicos tutelados pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro são distintos. Para defender que não é possível o concurso material entre os delitos pela justificativa de ocorrência de *bis in idem*, deve ser considerado que o bem jurídico tutelado pela corrupção e lavagem de dinheiro é o mesmo, senão, não há cabimento para tal alegação. Portanto, não há que se falar que o bem jurídico tutelado é o mesmo, não havendo ocorrência de *bis in idem* e não sendo pertinente a afirmação de que não é possível o concurso material em razão disso.

Ao analisar casos de jurisprudência, percebe-se que há entendimentos em que caso o agente público corrompido receba vantagem indevida por terceiro, não poderá ser responsabilizado pela lavagem de dinheiro, pois nesse caso não ocorre efetivamente um mascaramento da origem lícita do bem. Todavia, caso esse funcionário coloque o dinheiro recebido em uma conta bancária, por exemplo, de um laranja, ou receba por doação eleitoral, poderá sim configurar o concurso material, pois caracterizada está a lavagem de dinheiro.

Dessa forma, é possível, a depender do caso, a configuração de concurso material entre corrupção passiva e lavagem de dinheiro, independente se for a mesma pessoa que cometeu tais delitos, no caso de ter cometido os atos anteriores de corrupção e os posteriores

de ocultação e dissimulação. Para isso, os desígnios devem ser autônomos e deve haver a finalidade de reinserir na economia, com aparência lícita, a vantagem ilícita obtida. Apesar das divergências existentes e do precedente existente na Ação Penal 470/MG sobre a ocorrência do exaurimento da corrupção passiva, o posicionamento de configuração de concurso material prevalece na maioria das decisões.

Portanto, entende-se possível a configuração de concurso material entre os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, mesmo sendo os atos anteriores (recebimento da vantagem indevida) e posteriores (ocultação e ou dissimulação do dinheiro ilícito) praticados pela mesma pessoa. Para isso, as condutas devem ocorrer autonomamente, devendo ser possível individualizá-las e que sejam capazes de gerar o mascaramento da origem ilícita dos bens ou valores para assim reinserir com aparência de licitude na economia formal.

Como dito, algumas situações exigem a ocorrência de um ato autônomo de ocultação, que demonstre a intenção de reinserir o dinheiro ilícito na economia, porém, há também casos em que possível configurar concurso entre os crimes mesmo sem haver nova ação de ocultação. Nesse caso, no próprio recebimento da vantagem indevida são utilizados meios sofisticados de dissimulação, como referido nos casos da Operação Lava Jato, o que então já caracteriza a lavagem de dinheiro.

Dessa forma, pode-se concluir que é plenamente cabível a incidência do concurso material entre o crime de corrupção passiva e o crime de lavagem de capitais, desde que, após o recebimento da vantagem indevida, o servidor público realize atos com o intuito de ocultar ou dissimular os valores ilícitos. Ademais, possível também configurar concurso material se no ato do recebimento ocorrer uma ocultação e dissimulação simultânea, de forma sofisticada, para dar aparência de licitude à vantagem indevida recebida na corrupção.

Portanto, em consonância com o entendimento jurisprudencial, concorda-se que, a depender de uma análise ao caso concreto, é possível o cúmulo material entre os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, não havendo consunção entre os dois crimes.

CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou algumas controvérsias existentes quanto à configuração dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. É inegável que tais delitos ocorrem frequentemente de forma relacionada, pois o agente corrupto que recebe a vantagem indevida normalmente a oculta, recebendo-a por meio clandestino através de técnicas de lavagem de dinheiro. Muitos divergem sobre a autonomia da lavagem de dinheiro em relação à corrupção passiva como crime antecedente. Assim, surge a discussão se ocorre ação autônoma de lavagem de dinheiro, havendo denúncia por ambos os crimes, ou se a lavagem de capitais seria mero exaurimento da corrupção passiva, sendo cabível denúncia somente por tal crime.

Discorda-se dos posicionamentos que defendem a ocorrência somente da corrupção, alegando que a ocultação da vantagem indevida é mero exaurimento do crime, não configurando lavagem de dinheiro. Se assim fosse considerado, haveria uma impunidade muito grande, tornando cada vez mais difícil as descobertas dos ilícitos e beneficiando os criminosos.

Ademais, há uma forte polêmica doutrinária acerca do bem jurídico tutelado pelo crime de lavagem de dinheiro, e isso acaba por interferir na análise da configuração do crime em relação a seu antecedente. Todavia, conclui-se que os bens jurídicos tutelados

pelos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro são distintos do bem tutelado pela corrupção passiva, sendo inadmissível a tese de ocorrência de *bis in idem* e aplicação da consunção por esse motivo, conforme alegado pelas defesas na maior parte dos casos. Parece-me correto o entendimento de que o bem jurídico tutelado pela lei de lavagem de dinheiro é a administração da justiça e a ordem socioeconômica, sendo, portanto, caso de pluriofensividade. Assim, mais um motivo para a possibilidade da configuração do concurso de crimes com a corrupção passiva.

Conclui-se, que para a imputação do crime de lavagem, basta que haja a prática da conduta de ocultar, mesmo se ocorrida no iter criminis da corrupção passiva, desde que haja uma intenção de reinserir o dinheiro ilícito na economia formal com aparência lícita. Destaca-se que não há previsão na legislação de lavagem de dinheiro que exija que para a consumação do crime os bens ilícitos devam ser reintroduzidos na economia, falando somente na ocultação e dissimulação. Portanto, resta claro que plenamente possível a configuração da lavagem de dinheiro.

Através da análise do julgamento do Mensalão (AP/MG 470 do Supremo Tribunal Federal), no qual houve diversas divergências ao analisar a configuração da prática dos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, concluiu-se que a utilização de terceira pessoa para mero recebimento de valores integra a corrupção passiva, não configurando o delito de lavagem de dinheiro. Todavia, tal entendimento não afasta a possibilidade de haver concurso material entre corrupção passiva e lavagem de dinheiro.

Para defender a ocorrência do cúmulo material não é necessário haver discordância do precedente gerado pelo julgamento do Mensalão. Naquele caso, após muitas discussões entre os Ministros, demonstrou-se adequada a decisão que considerou a aplicação do princípio da consunção, sendo a conduta de lavagem de dinheiro absorvida pela corrupção passiva. Portanto, quando se tratar

de mero recebimento da vantagem indevida por terceiros, sem dissimulação e intenção de inserção da vantagem indevida na economia formal, não se configura a lavagem de dinheiro, tratando-se do exaurimento da corrupção e aplicação do princípio da consunção. Todavia, entendo que no caso de terceiro colocar o dinheiro recebido em uma conta bancária, por exemplo, de um laranja, ou receba por doação eleitoral, poderá sim configurar o concurso material, pois caracterizada está a lavagem de dinheiro.

A discussão sobre a configuração do crime lavagem de dinheiro como ato autônomo resultante da ocultação da vantagem indevida recebida na corrupção está frequentemente presente nos julgamentos do judiciário brasileiro. Frisa-se que os casos concretos analisados na Operação Lava Jato possuem peculiaridades diversas da situação do caso Mensalão, restando evidente que é possível a configuração do concurso material entre os crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, já havendo muitos posicionamentos jurisprudenciais nesse sentido, corroborando com a maior parte da doutrina.

Destaca-se que os entendimentos jurisprudenciais já demonstram, inclusive, a possibilidade de configuração da lavagem de dinheiro mesmo com a ocorrência de um só ato no recebimento da vantagem indevida, o que considero positivo para a efetiva repressão do delito de lavagem de capitais. Essa possibilidade explica-se pelo fato das condutas estarem cada vez mais sofisticadas, com mascaramentos ocorridos no próprio recebimento da vantagem.

Pelo fato de estarem cada vez mais profissionalizados os esquemas, pode ocorrer de ser considerada a consumação da lavagem já no momento do pagamento da propina. Exemplo disso é o recebimento da vantagem indevida da corrupção passiva de forma dissimulada, através de contas bancárias secretas no exterior.

Assim, compreende-se que até mesmo com uma única conduta, sendo os mecanismos de ocultação e dissimulação praticados simultaneamente para o repasse da vantagem indevida e havendo o dolo de reinserir o dinheiro licitamente na economia, possível a configuração do crime de lavagem de dinheiro, ocorrendo o cúmulo material com a corrupção passiva, não ocorrendo aplicação do princípio da consunção. Conforme visto, tudo depende de uma cautelosa análise das circunstâncias dos casos concretos, para assim chegar a uma conclusão justa em cada situação.

REFERÊNCIAS

BALTAZAR JUNIOR, J. P. **Crimes Federais**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

BIANCHI, G. **O combate à corrupção político-administrativa nos municípios**. Erechim: Editora FAPES, 2002.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de direito penal**: parte geral. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BITENCOURT, C. R; MONTEIRO, L. O. "Lavagem de dinheiro segundo a legislação atual". **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 102, n. 21, 2013.

BOTTINI, P. C. "Lavagem de dinheiro e corrupção passiva na AP 470". **Revista Consultor Jurídico** [23/07/2013]. Disponível em: <www.conjur. com.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BOTTINI, P. C. "Nem sempre é correta a dupla imputação por corrupção e lavagem". **Revista Consultor Jurídico** [03/12/2018].

Disponível em: <www.conjur. com.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1940. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/10/2022.

BRASIL. **Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998**. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Ação Penal n. 470/MG**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data: 22/04/2013. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Ação Penal n. 694/MT**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data: 02/05/2017. Brasília: STF, 2017. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Ação Penal n. 996/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Data: 29/05/2018. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão Ação Penal n. 989/DF**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Data: 16/02/2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 165036/PR**. Relator: Ministro Edson Fachin. Data: 24/04/2019. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sextos Embargos Infringentes na Ação Penal n. 470/MG**. Relator: Ministro Luiz Fux. Data: 13/03/2014. Brasília: STF, 2014. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/10/2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Criminal n. 0006481-89.2006.4.03.6000/MS, 2006.60.00.006481-7/MS**. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. Data: 20/05/2014. São Paulo: TRF3, 2014. Disponível em: <www.trf3.jus.br>. Acesso em: 24/10/2022.

CALLEGARI, A. L.; WEBER, A. B. "Impossibilidade de concurso material entre corrupção passiva e lavagem de dinheiro". **Consultor Jurídico** [22/03/2017]. Disponível em: <www.conjur.com.br >. Acesso em: 24/10/2022.

CARDOSO, F. A. M. **Leis Penais Especiais Comentadas**. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

DELMANTO, R.; DELMANTO, F. M. A. **Leis penais especiais comentadas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

FERNANDES, A. S.; ESSADO, T. C. "Corrupção: aspectos processuais". **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 89, n.19, 2011.

GOMES, L. F. "Lava Jato e a 'tempestade da destruição criadora'". **Jus Navigandi** [02/05/2017]. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em: 25/10/2022.

LIVIANU, R. **Corrupção** - incluindo a Lei Anticorrupção. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2014.

MENDRONI, M. B. “Corrupção e lavagem de dinheiro. Configuração”. **Genjurídico** [2018]. Disponível em:<www.genjuridico.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 25/10/ 2022.

MENDRONI, M. B. “Lavagem de Dinheiro: Concurso material com o crime precedente”. **Portal Jurídico Investidura** [30/08/2009]. Disponível em: <www.investidura.com.b>. Acesso em: 25/10/2022.

MENDRONI, M. B. **Crime de Lavagem de Dinheiro**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MENDRONI, M. B. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

MORO, S. F. **Crime de lavagem de dinheiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MPF - Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Brasília: MPF, 2022. Disponível em <www.mpf.mp.br>. Acesso em: 21/10/2022.

NUCCI, G. S. **Corrupção e anticorrupção**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

NUNES, L. B. “Operação Lava Jato”. **Jus Navigandi** [08/01/2017]. Disponível em: <www.jus.com.br>. Acesso em: 25/10/2022.

SANCTIS, F. M. **Combate à lavagem de dinheiro**: teoria e prática. Campinas: Editora Millennium, 2008.

SMANIO, G. P. “Análise da decisão da APN 470/MG pelo STF referente aos crimes contra a administração pública – corrupção passiva e ativa – elementos do tipo penal”. **Revista dos Tribunais**, vol. 933, 2013.

SOUZA, L. A. “Os crimes econômicos da APN 470/MG: Dificuldades e desafios”. **Revista dos Tribunais**, vol. 933, 2013.

CAPÍTULO 6

Caracterização dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção no Brasil

CARACTERIZAÇÃO DOS GRUPOS DE PESQUISA SOBRE CORRUPÇÃO NO BRASIL

Luiz Fernandes Machado Mendes

Carmen Lucia Tavares Felgueiras

Elói Martins Senhoras

O complexo fenômeno da corrupção se caracteriza como um fato social patológico, na medida em que desestabiliza a ordem social (DURKHEIM, 2000), afetando instituições, grupos e indivíduos e moldando culturalmente comportamentos que beneficiam interesses privados em detrimento do interesse público (HUNTINGTON, 1975).

Como apontam Gonçalves e Andrade (2019), a corrupção toma a forma de um fato patológico ao atingir níveis capazes de desestabilizar o organismo social, tendo como pressupostos a externalidade e coercibilidade do fato, bem como as consequentes implicações na ordem social a partir do corrompimento da organicidade coletiva em razão do interesse individual.

Considerado um fenômeno social oportunista com repercussões econômicas, o qual se manifesta em função de múltiplos fatores de uma sociedade, impactando no desenvolvimento econômico e cultural e vinculado a uma vasta gama de condições institucionais, jurisdicionais, sociais e econômicas, a corrupção ativa ou passiva se tornou tipificada nos ordenamentos jurídicos.

> Compreendido como fenômeno oportunista que transborda efeitos negativos nas relações intranacionais e internacionais, a corrupção tem sido

> crescentemente objeto, tanto, de uma série de estudos normativos de natureza teórica, doutrinária e jurisprudencial, quanto, de pesquisas descritivas isoladas ou comparadas que levam em consideração a complexidade de sua natureza empírica (SENHORAS, 20216, p. 02).

A corrupção que tradicionalmente era estudada de modo relativamente marginal passou ao longo do século XX a adquirir crescente espaço internacional nos debates públicos e análises cientificas, em especial a partir da difusão do movimento neoliberal na década de 1970 e da estruturação de uma comunidade epistêmica na temática de pesquisadores, legisladores e instituições comprometidas com a temática e com a construção de agendas anticorruptivas.

Partindo do contexto de crescente relevância temática da agenda de estudos sobre a corrupção, o objetivo do presente capítulo é mapear a rede institucional de pesquisas desenvolvidas no Brasil, tomando como base de dados primários coletados na Plataforma Lattes, respectivamente nos módulos de Currículo Lattes e Diretório de Grupos de Pesquisa.

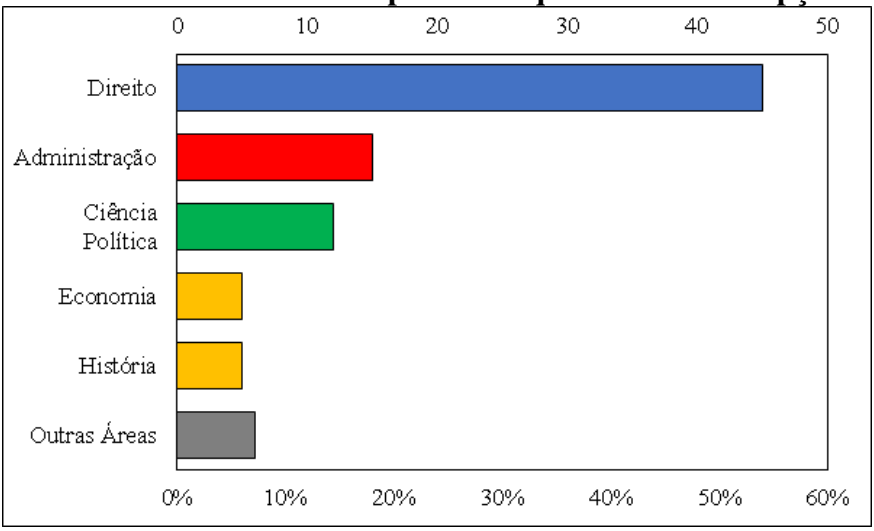
Em consulta nos currículos da Plataforma Lattes (2022) foi possível apreender o universo de pesquisadores que estudam a temática da corrupção, o qual totaliza 14.559 pessoas com distintas qualificações acadêmicas (graduação e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*), incluídos professores e estudantes.

A despeito de não ser possível filtrar o universo específico de pesquisadores da área de Direito sobre corrupção, os dados disponíveis demonstram que deste universo de 14.559 pesquisadores, existe uma alta qualificação acadêmica, com um total de 5.541 doutores (38%) e um total de 4.433 pesquisadores que

desenvolvem suas atividades de estudo sobre a corrupção em grupos de pesquisa (30%).

Conforme os dados extraídos no Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022) é possível inferir indiretamente que há um elevado número de pesquisadores sobre corrupção que são da área de Direito, sendo esta, possivelmente a maior representante em termos percentuais, haja vista que há em termos institucionalizados uma majoritária presença de 45 grupos de pesquisa em Direito sobre corrupção no universo de 88 grupos de pesquisa existentes no país.

Gráfico 1 - Áreas dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção



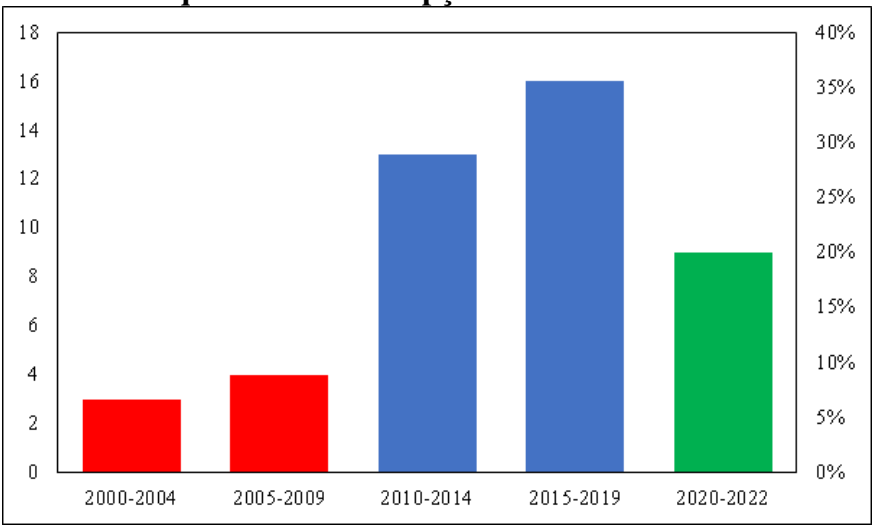
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

Os grupos de pesquisa sobre corrupção da área de Direito totalizam 51% de toda a pesquisa institucionalizada em grupos no

país, destacando-se em um contexto com restrito número de áreas temáticas no campo das Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas [Administração (17%), Ciência Política (14%), Economia (6%), História (6%) e outras áreas (7%)].

A evolução dos grupos de pesquisa na área de Direito que estudam direta ou indiretamente a temática da corrupção no Brasil demonstra uma periodização de desenvolvimento tardio, uma vez que o registro do primeiro grupo é do ano de 2000, em uma instituição privada do Rio Grande do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), demonstrando assim uma trajetória de pesquisas institucionalizadas em grupo ao longo de apenas duas décadas.

Gráfico 2 – Periodização dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção na Área de Direito



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

Os 45 grupos de pesquisa da área de Direito que versam sobre corrupção, cadastrados na Plataforma Lattes, emergiram durante três ondas temporais, respectivamente nos anos de 2000 a 2009, com apenas 7 grupos criados, passando pelos anos de 2010 a 2019, com 29 novos grupos, até se chegar ao período que vai entre 2020 e os dias atuais, com 9 grupos.

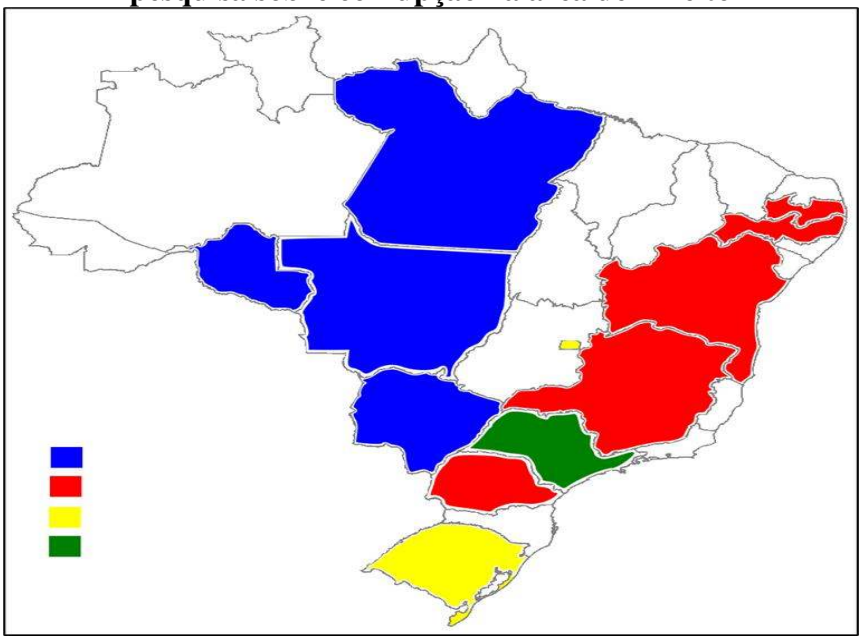
A espacialização dos grupos de pesquisa sobre corrupção na área de Direito é caracterizada, tanto, por uma distribuição assimétrica no território brasileiro à medida que estão presentes em apenas 13 das 27 unidades federativas, quanto por uma presença concentrada em algumas destas unidades federativas, demonstrando assim uma baixa capilaridade na institucionalização de grupos de pesquisas na temática em termos nacionais.

A presença de quatro núcleos de grupos de pesquisa no território brasileiro ilustra que o desenvolvimento institucionalizado das pesquisas acontece simultaneamente de modo assimétrico e concentrado, repercutindo em unidades federativas com hiatos institucionais (sem grupos de pesquisa) e em unidades federativas com densidades distintas (com grupos de pesquisa):

a) **0 grupos de pesquisa**: 14 unidades federativas (Santa Catarina, Espirito Santo, Goiás, Tocantins, Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe;
b) **1 grupo de pesquisa**: Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Pará com apenas 1 grupo de pesquisa;
c) **2 a 3 grupos de pesquisa**: Paraíba, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná
d) **6 a 7 grupos de pesquisa**: Distrito Federal e Rio Grande do Sul;
e) **14 grupos de pesquisa**: São Paulo.

A origem institucional dos grupos de pesquisa sobre corrupção na área de Direito é caracterizada por uma majoritária presença de Instituições de Ensino Superior - IES (98%), respectivamente identificadas por 31 IES privadas (69%) e 13 IES públicas [federais (20%) e 4 estaduais (9%)], além da presença de 1 grupo de pesquisa da Polícia Federal (2%).

Figura 1 – Mapa de densidade dos grupos de pesquisa sobre corrupção na área de Direito

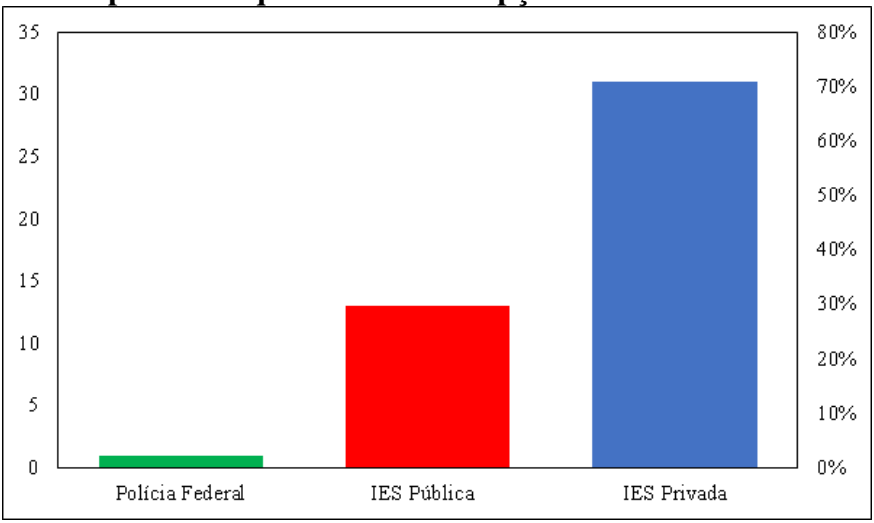


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

Observa-se no Brasil que os grupos de pesquisa da área de Direito que estudam corrupção não são oriundos de centros especializados de pesquisa ou think tanks, mas antes são ligados a

instituições de ensino que articulam o binômio ensino-pesquisa nos cursos de graduação (iniciação científica e trabalhos de conclusão de curso) ou pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) por meio da interação entre alunos e professores orientadores.

Gráfico 3 – Perfil Institucional dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção na Área de Direito



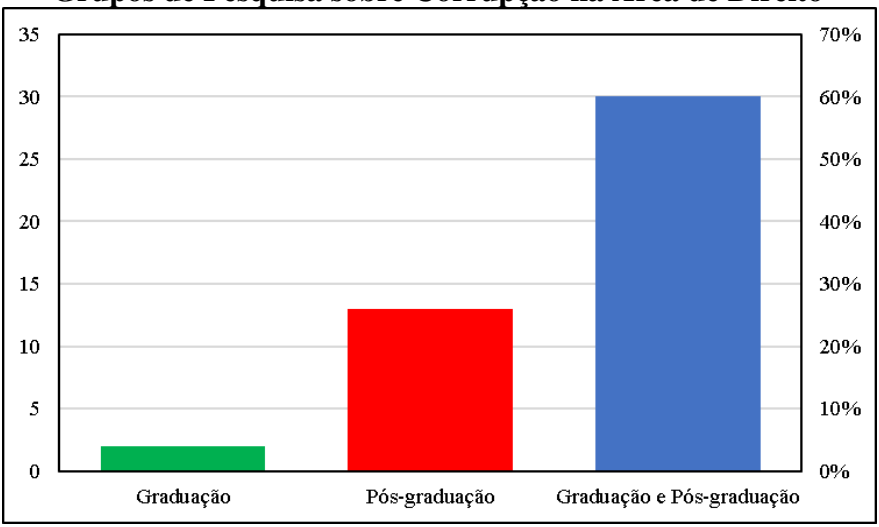
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

A análise dos membros dos grupos de pesquisa sobre corrupção na área de Direito demonstra que a interação orientador-aluno acontece de modo transversal a todos os grupos, embora existam pesos distintos nas participações de alunos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*.

Conforme o Gráfico 3, 67% dos grupos de pesquisa cadastrados na Plataforma Lattes possuem tanto graduandos quanto

pós-graduandos como membros no desenvolvimento de suas atividades em contraposição a 33% dos demais grupos em que apenas graduandos participam (4%) ou apenas pós-graduandos (29%), demonstrando assim que as pesquisas na temática são conduzidas majoritariamente por pesquisadores qualificados.

Gráfico 4 – Perfil dos Pesquisadores em Grupos de Pesquisa sobre Corrupção na Área de Direito

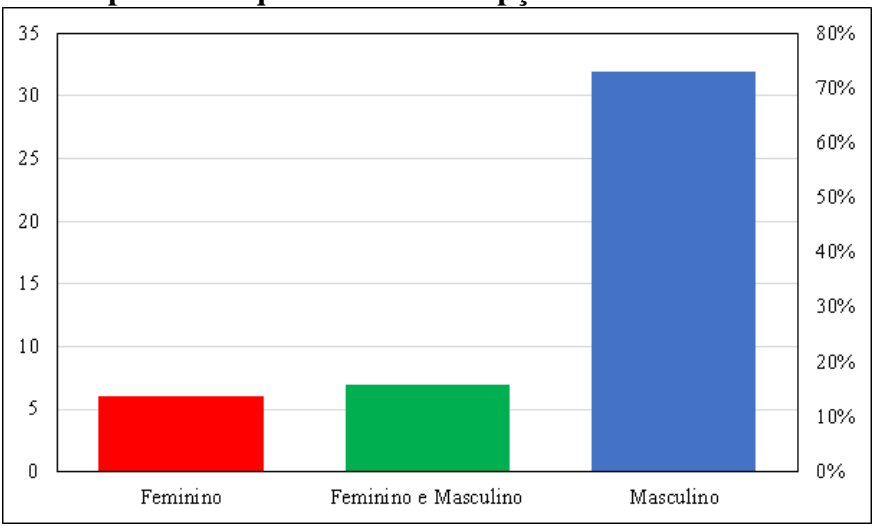


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

Ao se focalizar a análise dos membros dos grupos de pesquisa sobre corrupção na área de Direito, tendo como referência o gênero dos líderes, há a identificação de uma concentrada presença masculina (71%) em contraposição a uma baixa participação feminina no comando dos grupos (13%) ou mesmo no compartilhamento de liderança entre ambos os gêneros (16%).

Conforme os dados recolhidos no Diretório de Grupos de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022), o gênero importa na decisão de se estudar a corrupção na área de Direito no território nacional, uma vez que há um característico padrão de institucionalização de grupos com uma majoritária presença masculina no processo de agenda *setting* das pesquisas.

Gráfico 5 – Gênero dos Líderes dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção na Área de Direito

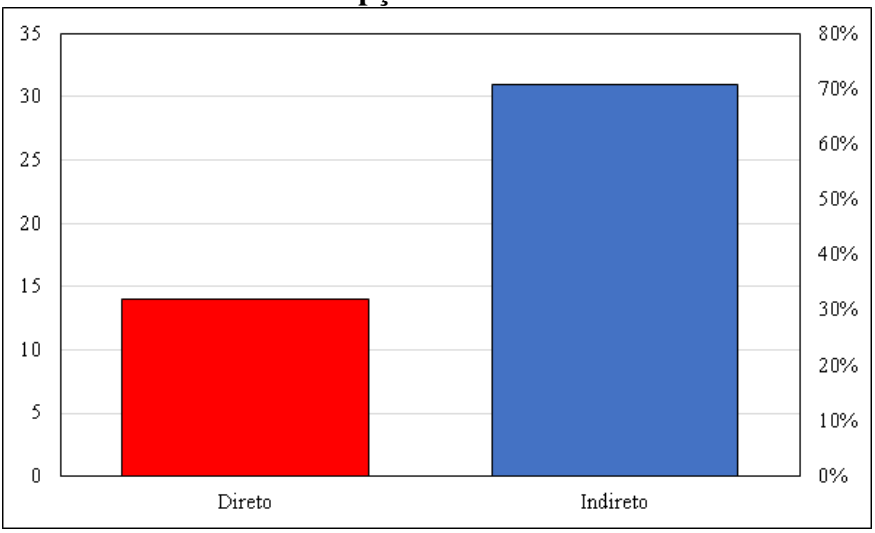


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

É particularmente importante identificar que 14 dos grupos de pesquisa na área de Direito possuem foco direto sobre a temática da corrupção (31%), revelando um hiato nas agendas de pesquisa trabalhadas em grupo, haja vista que existe um majoritário foco indireto nos demais 31 grupos de pesquisa (69%), sem explicita abordagem prevista nas diretrizes e linhas de pesquisa.

Embora seja objeto de crescente interesse nos grupos de pesquisa cadastrados nacionalmente na Plataforma Lattes, a temática sobre corrupção continua relativamente marginal nos estudos brasileiros do campo de Direito em detrimento de temas mais clássicos e consolidados na área, demonstrando assim um perfil conservador de estudos, pouco aberto a inovações.

Gráfico 6 – Foco dos Grupos de Pesquisa sobre Corrupção na Área de Direito



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Diretório do Grupo de Pesquisa da Plataforma Lattes (2022).

As lacunas existentes no combate à corrupção no país, atreladas a um baixo *enforcement* normativo e à complexa capilaridade na cultura e estruturas sociojurídicas, tornaram a corrupção em um objeto pouco tangível de pesquisa por parte da comunidade científica brasileira, demonstrando assim uma natural

dinâmica reflexiva, retardatária e de baixa massa crítica que a temática possui na sociedade nacional.

Conclui-se, com base nos resultados obtidos e nas discussões apresentadas neste estudo, que a agenda de pesquisas jurídicas sobre corrupção no país tornou-se o *lócus* primário da concentração de estudos não por acaso, mas antes reflete o desenvolvimento de grandes operações de combate à corrupção, bem como uma convergente tendência internacional que é reagente às evoluções normativas dentro do ordenamento jurídico nacional.

REFERÊNCIAS

DURKHEIM, É. **O empreendimento: estudo de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HUNTINGTON, S. P. **Ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EdUSP, 1975.

PLATAFORMA LATTES. **Currículo Lattes** (Base de Dados) [2022]. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br>. Acesso em: 12/03/2022.

PLATAFORMA LATTES. **Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil** (Base de Dados) [2022]. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/web/dgp>. Acesso em: 12/03/2022.

SENHORAS, E. M. "A corrupção como força profunda na Administração Pública brasileira". **Repertório de Jurisprudência IOB**, n. 24, dezembro, 2016.

CAPÍTULO 7

Análise da Lei de Improbidade Administrativa sob a Perspectiva do Combate à Corrupção

ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A PERSPECTIVA DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Fernanda Maria Afonso Carneiro

A Lei nº 8.429, datada de 2 de junho de 1992, denominada popularmente como Lei de Improbidade Administrativa, foi sancionada com o intuito maior de punir o agente público que, por algum motivo, venha a praticar atos ilícitos contra a Administração Pública, ou o particular que, de alguma forma, seja beneficiado com a prática delituosa, tratando-se, dessa forma, conforme será pormenorizado ao longo da presente dissertação, de um regime sancionatório que visa, sobretudo, proteger a probidade no trato com a coisa pública.

A Lei objeto do presente estudo nada mais faz do que regulamentar o parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal e, dessa forma, apresenta o caráter sancionador que possui já na definição do seu objeto, ao explicitar que a mesma, de acordo com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, "dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências" (BRASIL, 1992).

Importa observar, que a improbidade administrativa distingue-se da má administração ou da inabilidade do gestor ou administrador público, cujas condutas, que possam ser consideradas negligentes ou desleixadas, devam ser objeto de apuração e eventual punição lastreados em outros instrumentos, como o estatuto do servidor público ou o contrato de trabalho, uma vez que as condutas elencadas na referida lei, como sendo de improbidade administrativa, possuem maior gravidade e violam

princípios fundamentais estampados na Constituição Federal. Importante ressaltar, também, que a lei em comento tem aplicação em todos os entes federativos, dessa forma, sujeitam-se às suas disposições a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O estudo ora apresentado traz como escopo maior apresentar os resultados de um estudo sobre o tema relacionado ao combate à corrupção no Brasil a partir de uma análise sob a perspectiva da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, sendo abordados os seus aspectos e conteúdos e apresentada uma avaliação acerca da sua importância e eficácia no combate à corrupção**.**

O método descritivo-analítico e comparativo permeia o desenvolvimento da pesquisa realizada, que se desenvolveu inicialmente através de uma revisão do conteúdo bibliográfico recolhido para estudo. A pesquisa tem, por excelência, uma característica descritiva uma vez que se busca descrever, explicitar, classificar, esclarecer e interpretar o fenômeno observado, além de uma criteriosa concepção exploratória, porque objetiva aprimorar os conhecimentos através das informações adquiridas em relação ao tema que será discorrido.

Para uma melhor consecução dos seus objetivos, o presente artigo foi dividido em quatro seções, sendo que a primeira, intitulada "Breves Notas sobre a Corrupção", trata especificamente da conceituação e da apresentação de uma síntese histórica acerca do fenômeno da corrupção e a sua evolução conceitual através dos tempos mais remotos até os dias atuais.

Na segunda seção, denominada "Análise da Lei de Improbidade Administrativa", é apresentada a definição, como a doutrina e os legisladores compreendem a improbidade administrativa, destacando-se os sujeitos envolvidos no processo, os principais atos de improbidade administrativa verificados, as penas aplicáveis aos infratores da lei, a exigibilidade da declaração prévia

de bens para que o agente público possa tomar posse no cargo, o procedimento administrativo e judicial, pelo qual permite a possibilidade de qualquer pessoa poder representar perante autoridade administrativa acerca de possível ato de improbidade, as disposições penais, que procuram resguardar a moral do agente público, ao imputar como crime a representação por ato de improbidade contra aquele que o autor sabe ser inocente, e os limites de tempo para a propositura das ações destinadas à aplicação de sanções aplicáveis integralmente quanto aos atos de improbidade administrativa.

A terceira seção, intitulada "A Lei de Improbidade Administrativa e o Combate à Corrupção" é dedicada a uma reflexão em relação à lei estudada, abordando os seus aspectos e conteúdos, além de apresentar uma análise acerca da sua importância e eficácia no combate à corrupção**.**

Por fim, na última seção são apresentadas as "Considerações Finais", onde são destacados os esforços mais relevantes realizados no Brasil, para inibir, combater e punir os casos de práticas corruptas, bem como os resultados alcançados após a entrada em vigor do instrumento infraconstitucional analisado no presente estudo.

BREVES NOTAS SOBRE A CORRUPÇÃO

O conceito de corrupção adquiriu contornos mais inovadores a partir dos ideais iluministas, sobretudo através do pensamento de Montesquieu que defendia a adoção de leis capazes de assegurar a liberdade e a paz social, mesmo diante da necessidade de serem aplicadas penalidades, como forma de constranger a quem, de alguma forma, cobiçasse a coisa pública, provocando, desse modo,

a mudança de um problema moral para um problema jurídico (FILGUEIRAS, 2008, p. 76).

A corrupção, é bem verdade, não se trata um fenômeno recente, relatos encontrados em documentos históricos atestam sua existência em períodos passados da existência humana, ou seja, ela se faz presente nas mais distintas formas de organização social. Esse fenômeno, portanto, pode-se afirmar, existe desde o surgimento da humanidade (NUNES, 2008, p. 16).

No caso particular da América Latina, grupos "dominantes tradicionais", denominados caçadores de renda, "privatizam o Estado", se organizando "desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar". Mandatários de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento estabeleceram diversas e complexas redes de poder com o objetivo de vender informações privilegiadas com o intuito de levantar dinheiro para campanhas políticas e o pagamento de subornos (SILVA, 2001, p. 50).

Na esfera do Estado brasileiro, a origem da corrupção tem uma relação intrínseca com a própria história do País, que surgiu fundado num modelo colonial sustentado por uma monarquia absolutista, onde prevalecia a concepção distorcida de que o bem público tinha como única serventia prover e satisfazer os interesses da realeza e da nobreza que gravitava em sua volta. A participação de agentes públicos no processo de alimentação da corrupção, aceitando subornos e abusando do privilégio de pertencer à máquina administrativa do Estado, proporciona um caminho para que esses indivíduos possam alcançar o bem-estar próprio, através da obtenção de vantagens individuais ilícitas (GARCIA; ALVES, 2017. p. 33).

Por tratar-se de um instrumento que promove distorções econômicas, políticas e sociais, comprometendo a garantia da plena existência do Estado Democrático de Direito, o fenômeno encontra-

se circunscrito “a um tipo de cultura ou grau de desenvolvimento”, tratando-se, dessa forma, de uma “realidade transcultural” que, somente a partir do surgimento do Estado moderno, assumiu a sua conotação e preocupação dos dias atuais (SOUSA, 2011, p. 11).

A Constituição Federal de 1988 trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro um novo ideal da ética na vida pública e da moralidade administrativa, tendo como preocupação a criação de princípios norteadores da atuação administrativa, inclusive apresentando um capítulo específico sobre o tema. A partir dessa nova visão trazida a lume pela atual Constituição, o Brasil passou a discutir e aprovar um conjunto de regramentos infraconstitucionais direcionados a enfrentar a corrupção e garantir o cumprimento ao disposto no texto constitucional (BRASIL, 1988).

ANÁLISE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, conforme inicialmente salientado, apresenta o seu caráter sancionador logo na definição do seu objeto, ao explicitar que a mesma “dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências” (BRASIL, 1992).

A Constituição Federal atribui ao princípio da legalidade, estabelecido no *caput* do seu art. 37, uma determinada primazia sobre os demais, embora se alinhando ao princípio da moralidade que defende a probidade na Administração Pública (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 243).

O fiel cumprimento aos princípios constitucionais apresentados de maneira explícita no *caput* do art. 37 é exigido aos

administrados pela Carta Magna que, de plano, define como cível a natureza jurídica da improbidade administrativa, ao colecionar as sanções aplicáveis aos agentes ímprobos e destacar que as mesmas não se confundem com uma possível ação penal, cabendo a esta a punibilidade, através das normas processuais penais, caso a conduta improba se configure, também, como ilícito penal (COUTO, 2019, p. 876).

Importa esclarecer, que a improbidade administrativa distingue-se da má administração ou, ainda, da inabilidade do gestor ou administrador público em cuidar a coisa comum a todos, cujas condutas que possam ser consideradas negligentes ou desleixadas devem ser objeto de apuração e eventual punição lastreados em outros instrumentos, como o estatuto do servidor público ou o contrato de trabalho. Tal situação decorre da compreensão de que as condutas elencadas na Lei estudada, como sendo especificamente de improbidade administrativa, possuem maior gravidade, além do que, violam princípios fundamentais estampados na Constituição Federal. Importante ressaltar, também, conforme já delineado anteriormente, que a Lei em comento tem aplicação em todos os entes federativos, dessa forma, sujeitam-se às suas disposições a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (COUTO, 2019, p. 877).

Dessa forma, considerada a sua dimensão, qual seja, o fato de sua aplicabilidade alcançar todos os entes federativos, a Lei de Improbidade Administrativa contempla a natureza jurídica de lei nacional que se difere da lei federal comum que tem abrangência tão somente na esfera federal (MAZZA, 2022, p. 824).

A normatização da lei em análise está distribuída em 25 artigos, sendo que os oito primeiros são dedicados a algumas definições e a quem se aplica os seus dispositivos, e os demais ao regramento e sanções aplicáveis.

DEFINIÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ARTS. 1º A 8º)

Embora possam ser encontradas distintas definições, os doutrinadores, na sua maioria, entendem que o ato de improbidade administrativa trata de uma violação aos deveres de honestidade, legalidade e lealdade por parte de agente público, ao mesmo tempo em que considera que a Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de combater a corrupção no país, exigindo dos governantes e dos agentes públicos uma conduta proba, prevendo sanções pela prática de atos ilícitos que venham a ser praticados contra a Administração Pública.

No entanto, de acordo com o entendimento de Costa (2005, p. 20) "torna-se bastante difícil a tarefa que se proponha a definir o que seja improbidade, qualquer que seja a concepção considerada (jurídica ou moral) ou qualquer que seja a cidadela jurídica levada em conta".

Não obstante, apesar da dificuldade para se conceituar a improbidade administrativa, a expressão, embora admita uma infinidade de definições e conceituações que muitas vezes são conflitantes, pode ser apresentada, segundo as palavras de Neves e Oliveira (2012, p. 9), "como o ato ilícito praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa contra as entidades públicas e privadas, [...] capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a Administração Pública".

Couto (2019, p. 877), por outro lado, advoga que a improbidade administrativa, por ser uma conduta claramente desobediente em relação à ordem jurídica, pode ser assim definida:

> A improbidade administrativa poderia ser conceituada como conduta contrária ao ordenamento jurídico, praticada pelo agente público ou terceiro que tenha relação com função pública ou concorra para a conduta daquele, dolosa ou culposa, contra entes e entidades públicas ou entidades privadas constituídas ou destinatárias de recursos públicos, importando enriquecimento ilícito, lesão ao erário, outorga de benefício indevido ou violação aos princípios da Administração Pública (COUTO, 2019, p. 877).

A própria Lei de Improbidade Administrativa, por sua vez, sem se ater a uma conceituação única, considera como atos de improbidade administrativa "as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais" (BRASIL, 1992).

Infere-se, dessa forma, que o ato de improbidade administrativa, além de deliberado, ocorre, quase sempre, por intermédio de um determinado desvio de poder ou de finalidade, não se tratando, portanto, de um simples ato de ilegalidade, isso porque, conforme já salientado, o *caput* do art. 37 da Constituição Federal dispõe que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]" (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 563).

Fica patente, portanto, de acordo com o texto expresso na Carta Magna, que todo agente público se obriga a garantir a plena e irrestrita aplicabilidade dos princípios acima mencionados, sem o que, estariam violando um preceito constitucional importante, sujeitando-se às penalidades que a lei determina.

O art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa considera agente público "o agente político, o servidor público e todo aquele

que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei" (BRASIL 1992).

Dessa forma, pela compreensão do ora exposto, não há como se escusar da assertiva de que os atos praticados pelos agentes públicos devem estar de acordo com os deveres e as obrigações que lhes são inerentes, ou seja, obrigatoriamente, convergirão em conformidade com as regras e os princípios que norteiam a Administração Pública (GARCIA; ALVES, 2017, p. 57).

Entende-se, portanto, pelo arrazoado apresentado, tratar-se de consenso a posição doutrinária segundo a qual a prática da improbidade administrativa está intrinsicamente abraçada aos princípios jurídicos, devendo, por esse motivo, o agente público improbo sofrer as sanções penais previstas em lei.

É o que se depreende das palavras esclarecedoras de Costa (2005, p. 30) que assim se manifesta:

> Na seara pública, a desonestidade, não comportando graduação, sempre que enquadrar-se numa das espécies previstas na Lei nº 8.429/92, por mais suave que seja o seu gesto ímprobo, deverá necessariamente acarretar a pena capital (demissão) do servidor imputado. Sim, porque, repita-se, o "meio honesto" não pode, com legitimidade, prosseguir exercendo função pública (COSTA, 2005, p. 30).

Conforme já explicitado, a Constituição Federal coloca-se no patamar central e mais elevado do ordenamento jurídico brasileiro e suas normas, dispostas em regras e princípios, necessariamente, devem ser utilizadas como parâmetros para o controle da

juridicidade dos atos administrativos, impondo-se, por conseguinte, que os princípios constitucionais enquadram-se na categoria das normas jurídicas positivadas.

Nesse sentido, Neves e Oliveira (2012, p. 8) destacam que "os princípios são considerados normas jurídicas primárias e devem ser levados em consideração, mesmo nas hipóteses em que existam regras jurídicas sobre determinado assunto", e esclarecem, ainda que "o princípio da legalidade administrativa convive, no mesmo plano hierárquico, com outros princípios constitucionais fundamentais, expressos ou implícitos, tais como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência, dentre outros" (NEVES; OLIVEIRA, 2012, p. 08).

SUJEITOS

O ato de improbidade administrativa apresenta elementos específicos bem definidos, dentre os quais se apresentam os seus sujeitos, sem os quais não há como se falar em ilícitos.

Nesse sentido, Di Pietro (2015, p. 685-686) esclarece que:

> Para que se caracterize um ato de improbidade administrativa, é necessário que o ato apresente determinados elementos específicos, quais sejam: sujeito passivo, sujeito ativo e a ocorrência de um ato danoso que resulte em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da administração pública. Tais elementos estão previstos na Lei de Improbidade Administrativa e são, desse modo, essenciais a imputação das penalidades constitucionais e legalmente estabelecidas (DI PIETRO, 2015, p. 685-686).

São considerados sujeitos dos atos de improbidade administrativa os indivíduos alcançados pela Lei, assim compreendendo todo agente público, seja ele servidor ou não, que pratique os atos colecionados no parágrafo primeiro do seu artigo primeiro (BRASIL, 1992).

Às sanções aplicáveis aos agentes públicos pela Lei de Improbidade Administrativa também concorrem particulares que, de maneira direta ou indireta, atuem em favor da prática do ilícito, seja em cooperação ou obtendo algum tipo de favorecimento de qualquer forma, mesmo que não patrimonial.

Nesse sentido o parágrafo único do art. 2º da Lei dispõe o seguinte: "no que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente" (BRASIL, 1992).

Mais adiante, o art. 3º esclarece que "as disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade" (BRASIL, 1992).

Corroborando o acima exposto, Osório (2007, p. 208) destaca que "os agentes particulares que tratam com as coisas públicas, que prestam serviço público ou exercem, embora transitoriamente, funções públicas, sempre que envolvam o manejo de recursos públicos, estão submetidos ao dever de probidade administrativa".

Embora a nomenclatura não esteja implícita na Lei, a quase totalidade dos doutrinadores costuma distribuir os sujeitos da improbidade administrativa em duas categorias: a) sujeito ativo; b) sujeito passivo.

De acordo com Osório (2007, p. 207), sujeito ativo é todo agente público, assim considerado quem desempenha função pública e pratica atos de improbidade administrativa definidas na lei.

Também são incluídos na categoria dos sujeitos ativos, os particulares que incentivem a prática do ato ilícito, cooperem com ele ou obtenham favorecimento de qualquer forma, ainda que não patrimonial, conforme salienta Osório (2007, p. 208) ao expor que "[...] os agentes particulares que tratam com as coisas públicas, que prestam serviço público ou exercem, embora transitoriamente, funções públicas, sempre que envolvam o manejo de recursos públicos, estão submetidos ao dever de probidade administrativa" (OSÓRIO, 2007, p. 208).

É nesta seara que transita o art. 2º da Lei, ao considerar agente público o servidor ou não, o mesmo caminho trilhado pelo Código Penal, no parágrafo 1º do art. 327 ao esclarecer que "equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço, contratada ou conveniada, para a execução de atividade típica da Administração Pública" (BRASIL, 1940).

Conclui-se, portanto, que todo aquele que presta algum tipo de serviço à Administração Pública insere-se na categoria de agente público, incluindo-se: a) os agentes políticos; b) os servidores públicos; c) os militares; e d) os particulares em colaboração com o Poder Público (DI PIETRO, 2015, p. 981).

Sujeitam-se, portanto, às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, os agentes públicos e aqueles que exercem algum tipo de atividade junto à Administração Pública, além daqueles que mesmo não possuindo vínculo com o Poder Público, exercem atividade privada junto a entidades que, de qualquer modo, recebem numerário de origem pública.

Em relação ao sujeito passivo, o parágrafo 5º do artigo 1º da Lei 8.429/1992, com anova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, coleciona as instituições públicas que são passíveis de serem atingidas pelos atos de improbidade Administrativa, ao estabelecer o seguinte:

> Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1992).

O sujeito passivo, portanto, abrange todas as pessoas jurídicas públicas compreendendo: a) a administração direta e indireta de qualquer dos poderes da união, dos Estados, dos municípios ou do distrito Federal; b) as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresas públicas, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; c) as empresas para cuja criação o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, ou que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. Dessa forma, qualquer que seja o bem atingindo, o Estado sempre estará presente como sujeito passivo formal, já que a norma violada fora por ele estatuída, dessa forma, fica claro que o sujeito passivo é toda entidade que padece diante do ato de improbidade administrativa, ou seja, é a vítima do ilícito, tornando-se, por consequência, o sujeito ativo da Ação de Improbidade, seja ela proposta pelo Ministério Público, ou pela entidade interessada, nos

termos apresentados no art. 17 da lei, conforme será observado mais adiante (GARCIA; ALVES, 2017, p. 313).

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ARTS. 9º A 11)

São atos de improbidade administrativa, de acordo com a Lei em comento, no parágrafo 1º do seu art. 1º, conforme a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, "as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais". No parágrafo seguinte, a Lei considera "dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". Dessa forma, conforme explicita o parágrafo 3º, "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa" (BRASIL, 1992).

Importa observar que a tipologia de atos ímprobos apresentados pela legislação infraconstitucional, após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, passou a considerar como lesão à Administração Pública a intenção deliberada do agente em promover o enriquecimento ilícito.

Atos de Improbidade Administrativa que importam enriquecimento ilícito (Art. 9º)

São aqueles que trazem um benefício indevido ao agente público, dão-lhe um proveito sem origem legal. Os atos definidos no art. 9º, e seus respectivos incisos, são consideradas as condutas mais

graves praticadas pelo agente público, pois se revestem na premissa que este auferiu dolosamente uma vantagem patrimonial indevida (MAZZA, 2022, p. 831).

De acordo com a nova redação do art. 9º, alterado pela Lei nº 14.230/2021, constitui ato de improbidade administrativa, importando em enriquecimento ilícito, "auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei." (BRASIL, 1992).

Atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário (Art. 10)

A partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, é atingido por esse artigo o agente público causador da lesão ao Erário por meio de qualquer ação ou omissão, dolosa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas mencionadas na lei, exigindo-se, para tanto, a comprovação efetiva do dano causado (MAZZA, 2022, p. 835).

O enquadramento da conduta do agente público interliga-se à necessidade de serem demonstrados o dolo ou a culpa no ato ímprobo, que seja comprovado o efetivo dano ao erário. Tal premissa se faz necessária em razão de ações discricionárias de implementação de políticas públicas que, algumas vezes, importarem em lesão ao erário sem que tenha sido essa a intenção do agente. Nesse caso, este não pode sofrer punição pelo fato de os resultados almejados não terem sido alcançados em virtude de prováveis fatores externos que tenham, efetivamente, contribuído para tal (GARCIA; ALVES, 2017, p. 309).

Ainda de acordo com os autores acima citados (2017, p. 411),

> […] a noção de dano não se encontra adstrita à necessidade de demonstração da diminuição patrimonial, sendo inúmeras as hipóteses de lesividade presumida previstas na legislação. Como consequência da infração às normas vigentes, ter-se-á a nulidade do ato, o qual será insuscetível de produzir efeitos jurídicos válidos. Tem-se, assim, que qualquer diminuição do patrimônio público advinda de ato inválido será ilícita, pois *quod nullum est, nullum producit effectum* (GARCIA; ALVES, 2017, p. 411).

O agente público que cause dano ao erário deverá ressarci-lo pelo valor integral do dano, e se o dano ao patrimônio público importar, também, em enriquecimento ilícito, do agente público ou de um terceiro, caberá, ainda, a sanção de perda dos valores ou dos bens que forem acrescidos de maneira ilícita ao patrimônio destes. Incidindo ainda sobre o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio ou se enriquecer ilicitamente às cominações da Lei até o limite do valor da herança (COUTO, 2019, p. 885).

Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios Da Administração Pública (art. 11)

De acordo com o art.11, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, atenta contra os princípios da Administração Pública "a ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade" definidas nas condutas elencadas em seus incisos, são, portanto, os atos que se justificam pela omissão ou

ineficiência no decorrer da prestação de um determinado serviço público, que ferem os princípios originários e violam deveres (BRASIL, 1992).

A partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, o ato de improbidade administrativa, descrito no art. 11, só se configura se for comprovada a ação do agente público em auferir vantagem para si ou para terceiros. É o que se depreende pelo disposto no § 1º, incluído pela Lei nº 14.230/2021, que assim se manifesta:

> Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, convém observar que a simples violação aos princípios fundamentais que devem ser respeitados por todos, torna-se suficiente para o enquadramento do ato nessa modalidade de improbidade administrativa, escorado no princípio da juridicidade que "impõe obediência não apenas às regras formais como a todos os princípios reconhecidos como sendo da Administração Pública" (GARCIA; ALVES, 2017, p. 314).

PENAS APLICÁVEIS (Art. 12)

A Constituição Federal, no seu art. 37, § 4º, destaca que "os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a

perda da função pública, a indisponibilidade dos bens ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 565).

Nesse sentido, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante), o ato de improbidade administrativa caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar na suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário (DI PIETRO, 2015, p. 977).

Por outro lado, o § 6º do mesmo artigo Constitucional define que "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa". Dessa forma, a prática ilícita ora em comento possibilita a persecução judicial para a imposição das sanções previstas no art. 12 da Lei (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 565).

Em obediência ao disposto no texto constitucional, o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, alterado pela Lei nº 14.230/2021, trata da aplicação das penalidades àqueles que infringirem o disposto nos arts. 9º, 10 e 11 ao dispor no seu caput que:

> Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou

> cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992).

DECLARAÇÃO DE BENS (Art. 13)

Com o objetivo de exercer o controle preventivo, possibilitando a realização de fiscalização prévia e visando coibir a prática de atos ilícitos, o art. 13, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, condiciona a posse e o exercício do agente público à apresentação de "declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente" (BRASIL, 1992).

A declaração de bens tem periodicidade anual, devendo, ainda, ser atualizada na data que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função. Caso se recuse a prestar a declaração e bens nos prazos determinados, o agente público poderá ser punido com a pena de demissão (COUTO, 2019, p. 894).

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL (ARTS. 14 A 18)

A possibilidade apresentada a qualquer pessoa de poder representar perante uma autoridade administrativa, para que seja instaurada investigação acerca de possível ato de improbidade, estampado no art. 14 da Lei de Improbidade Administrativa, além de viabilizar o pleno exercício do Controle Popular, trata-se de um reflexo do direito constitucional e petição constante no art. 5º, inciso XXXIV, letra "a" da Constituição Federal, pelo qual é assegurado a

todos, independentemente do pagamento de taxas, "o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder" (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 246).

Em relação, especificamente, aos servidores públicos, tal condição se apresenta não apenas como um direito, mas um dever, conforme dispõe o art. 116, inciso XII da Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais, cujo descumprimento incide em tipificação criminal de acordo com o Código Penal no seu art. 320 (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 437).

Outro ponto importante desse item da Lei reporta-se à responsabilização do Ministério Público [...], para propor a ação principal por ato de improbidade administrativa, podendo, no momento da propositura, requerer a indisponibilidade de bens dos réus, para garantir a recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial de enriquecimento ilícito (SIMÃO, 2014, p. 379).

De acordo com o art. 17, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, "a ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei" (BRASIL, 1992).

DISPOSIÇÕES PENAIS (ARTS. 19 A 22)

Em complementação às disposições inseridas na Lei, quanto à aplicação de sanções, o texto infraconstitucional estabelece competência à autoridade judicial, para determinar o imediato afastamento do agente público investigado, nos casos em que a

medida seja necessária, tanto para a regular instrução processual, como para evitar possível prática de novos ilícitos (BRASIL, 1992).

Além disso, no seu art. 22, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, a Lei atribui competência ao Ministério Público, ao apurar qualquer ato ilícito previsto no regramento, para instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo, além de requisitar a competente instauração de inquérito policial (BRASIL, 1992).

No entanto, ao mesmo tempo em que estabeleceu sanções importantes em desfavor daqueles que praticarem atos de improbidade administrativa, o legislador procurou resguardar o agente público contra possíveis ações injustas impetradas contra a sua pessoa, introduzindo punição, nos termos previstos no art. 19, àquele que representa contra terceiros que sabe ser inocente, com aplicação de pena de detenção, pagamento de multa e indenização ao atingido, além da garantia que a perda da função pública, bem como que a suspensão dos direitos políticos somente se efetivará após o trânsito em julgado da sentença que o condenou (BRASIL, 1992).

A própria Lei de Improbidade Administrativa, portanto, procura resguardar a moral do agente público, ao imputar como crime a representação por ato de improbidade contra aquele que o autor sabe ser inocente (COUTO, 2019, p. 897).

PRESCRIÇÃO (Art. 23)

Ao Estado a legislação impõe o dever-poder da competência punitiva contra o responsável pelo ato de improbidade administrativa, no entanto, tal competência, para se concretizar, é atingida pela limitação temporal (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 439).

Importante ressaltar que a Constituição Federal transferiu ao legislador, a quem caberia regulamentar a matéria, a missão de definir prazos de prescrição para eventuais ilícitos praticados pelos agentes públicos, conforme se depreende do texto que se encontra recepcionado pelo § 5º, do art. 37, ao definir que "a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento" (NERY JUNIOR; NERY, 2017, p. 565).

O artigo 23 traz a lume os limites de tempo para a propositura das ações destinadas à aplicação de sanções aplicáveis integralmente quanto aos atos de improbidade administrativa (RIZARDO, 2009, p. 508).

Estabelece a Lei, no seu art. 23, com a nova redação dada pela Lei nº 14.230/2021, o prazo prescricional de 8 (oito anos), "contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (BRASIL, 1992).

A prescritibilidade da Ação de Improbidade Administrativa, porém, não se aplica no caso de ação de ressarcimento decorrente de ato de improbidade doloso, conforme tese firmada no julgamento, pelo Superior Tribunal Federal, do RE 852475 que assim dispõe: "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" (BRASIL, 2018).

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O COMBATE À CORRUPÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa é clara, conforme já observado, ao dispor que ao agente público que venha a cometer ato

ilícito contra a Administração Pública, deve sofrer sanção disciplinar, através de uma Ação de Improbidade Administrativa, podendo, ainda, ser condenado criminalmente.

Sobre essa questão, Rizzardo (2012, p. 513) esclarece que:

> Pela regra, um funcionalismo público está sujeito a sofrer sanções penais capituladas no Código Penal; civis, consistentes em indenizações porventura cabíveis; administrativas, contempladas no estatuto jurídico próprio da função; e as acarretadas pela incidência nas improbidades administrativas da Lei nº 8.429, de modo geral mais graves que as anteriores. Especificamente quanto a estas últimas, predomina a natureza civil e política, porquanto decorrem do seu reconhecimento o ressarcimento dos danos causados ao erário, a suspensão dos direitos políticos e a indisponibilidades dos bens (RIZZARDO, 2012, p. 513).

A sanção imposta ao agente público precisa guardar intima ligação com o ilícito praticado, principalmente no que concerne ao nível de lesão do ato, abstendo-se de ter como foco causar algum tipo de prejuízo ao agente público, mas, tão somente, alcançar a reparação do mal causado ao Erário, qual seja, deve ser capaz de recuperar a soberania do direito.

De acordo com Garcia e Alves (2017, p. 499), "a proporção que deve existir entre o ilícito e a sanção deve ser correlata à existente entre as forças morais presentes no temor causado aos cidadãos e no lenitivo que será utilizado para tranquilizá-los".

A Lei de Improbidade Administrativa impõe a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público e o ressarcimento integral do dano, uma vez caracterizada

que a perda dos bens supõe um crescimento patrimonial concomitante com a função pública e incompatível com a remuneração percebida pelo servidor ou pelo terceiro o qual tenha contribuído (GARCIA; ALVES, 2017, p. 526).

Ainda de acordo com Garcia e Alves (2017, p. 527) "o vocábulo ressarcimento exprime a ideia de equivalência na contraprestação, apresentando-se como consequência da atividade do agente que ilicitamente causa dano ao sujeito passivo do ato de improbidade".

Nesse sentido, o ressarcimento integral do dano, bem como a devolução dos valores acrescidos, não se caracteriza exatamente como sanção, tendo em vista que objetiva tão somente a reconstituição do *status quo* abalado (COSTA, 2005, p. 187).

A multa civil na condenação por improbidade administrativa, ao contrário da medida de ressarcimento do dano, possui caráter sancionatório que atinge o patrimônio original do transgressor e se encaixa em qualquer das modalidades de improbidade, não cabendo ao juiz o arbítrio de afastá-la, posto que é obrigatória. O instituto é aplicado independentemente de enriquecimento ilícito, da dimensão econômica ou patrimonial do fato, da ausência de danos ao erário ou da pequena reprovabilidade social da conduta, não cabendo ao juiz a possibilidade de avaliar conveniência e oportunidade nessa circunstância. Além disso, sabe-se que o *quantum* a ser fixado não possui valor mínimo, entretanto, um máximo é devidamente estabelecido pelo art. 12 da Lei nº 8.429/1992, devendo o julgador levá-lo em consideração para o arbítrio do valor (GARCIA; ALVES, 2017, p. 529).

No cálculo são levados em conta a natureza e a gravidade do fato praticado, o grau de lesividade, o cargo ocupado pelo agente público, a repercussão social do fato, o elemento subjetivo que

conduziu à pratica do ato, nunca tendo como fator preponderante o significado econômico do prejuízo (RIZZARDO, 2012, p.538).

A sanção da perda da função pública pode ser imposta a qualquer das espécies dos atos de improbidade administrativa, no entanto, esta penalidade é a mais grave de todas e somente pode ser aplicada a agente público, ficando livre dela aquele que tenha contribuído para a prática do ato ou dele se beneficiado, porém não exerce qualquer função pública. A justificativa quanto a essa grave sanção é a incompatibilidade da conduta do agente público na gestão da coisa pública que requer comportamento probo e lícito. Dessa forma, a quem lesa a Administração Pública não lhe é permitido continuar gerindo o que pertence à sociedade como um todo (GARCIA; ALVES, 2017, p.552).

De acordo com Rizzardo (2012, p. 532),

> o agente perderá todas as funções que desempenha, mas impondo-se o devido cumprimento somente quando se der o trânsito em julgado da sentença. Na eventualidade de se encontrar em uma empresa estatal e exercer o magistério, de ambos os cargos se dará a perda. Isto porque o art. 12 comina a pena como de "perda da função pública", que abrange toda e qualquer atividade, embora com mais de um ato de nomeação e ingresso (RIZZARDO, 2012, p. 532).

Conforme disciplina a Lei, o gestor ímprobo pode, ainda, ser preventivamente afastado da atividade que exerce, antecipando os efeitos da perda. Essa medida visa impedir que o mesmo interfira na investigação e no resultado final da apuração, sendo que tal medida traz maior eficácia ao combate à corrupção. Com relação à cassação dos direitos políticos, o art. 15 da Constituição impõe limitações, no entanto, apresenta algumas exceções, sendo uma delas a relativa aos

atos de improbidade administrativa: “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º” (BRASIL, 1988).

Diferente da condenação em processo criminal, a suspensão dos direitos políticos não é efeito imediato da sentença que reconhecer a prática do ato de improbidade, sendo imprescindível que esta sanção seja expressamente aplicada. Silente a sentença, não haverá que se falar em suspensão dos direitos políticos (GARCIA; ALVES, 2017, p. 577).

A proibição de contratar com a Administração Pública e dela receber quaisquer benefícios aplica-se em todas as modalidades de improbidade administrativa, sendo estabelecido o prazo de 10 (dez) anos no caso de enriquecimento ilícito, de 5 (cinco) anos em relação aos atos resultem em dano ao erário e de 3 (três) anos quanto às práticas que violem os princípios da Administração Pública. Estabelece, ainda, a Lei de Improbidade Administrativa que o agente ímprobo fica impedido de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (GARCIA; ALVES, 2017, p. 585).

As diversas sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa visam desestimular e coibir as práticas corruptas no seio da Administração Pública, constituindo-se em forte e adequado mecanismo de combate à corrupção, ao definir quais atos são considerados práticas ilícitas, os seus sujeitos e as penas aplicáveis àqueles que praticam ou estimulam ações ímprobas, contribuindo, ainda, para o forte exercício da cidadania e a garantia da manutenção da união dos entes federativos e do Estado Democrático de Direito, conforme previsto no artigo 1º da Constituição Federal.

Por fim, impende ressaltar que a legislação analisada configura-se como uma evolução do ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se a época e o momento em que a mesma entrou em vigor, compilando em um mesmo instrumento normativo os dispositivos legais até então existentes que versavam sobre o tema, principalmente, porque, para combater a corrupção é imprescindível que tal prática seja desestimulada, cabendo ao Estado impor desvantagens aos que almejam praticar atos ilícitos contra a Administração Pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática da corrupção, mesmo diante dos reveses sofridos no mundo, e de modo particular no Brasil, ainda, encontra campo fértil para se proliferar, apesar das inúmeras medidas e regramentos adotados que, embora importantes, ainda são insuficientes. O controle político exercido por uma minoria elitista associa-se a sequelas sociais que remontam aos tempos do período colonial brasileiro, como os alarmantes níveis de pobreza e a alta taxa de analfabetismo.

A corrupção trata-se de uma questão política de alta complexidade, cujo combate é prioritário e de extrema importância para a própria consolidação democrática, uma vez que esse fenômeno sempre encontra meios para se estabelecer e criar raízes perversas profundas.

O combate efetivo à corrupção passa, necessariamente, por uma combinação de esforços que envolvem a sociedade civil organizada, o poder constituído e a imprensa em todos os seus níveis, ou seja, esses três segmentos teriam a responsabilidade de propor, implementar e fiscalizar medidas que objetivem tais fim.

Inibir a corrupção exige um olhar e uma ação mais profunda sob a perspectiva internacional, constitucional e infraconstitucional. Reformas estruturais que abranjam reforma política, do sistema judiciário e administrativo, são medidas que se fazem necessárias, aliadas às reformas econômicas, concentradas na reforma fiscal e do sistema tributário.

O combate à corrupção deve ser pautado pelo fortalecimento de medidas de prevenção e de repressão, de cooperação internacional e de esforços conjuntos de todos os poderes e instituições, que permitam a adoção de medidas efetivas de combate à corrupção.

A cooperação internacional e a implementação de instrumentos normativos de força internacional permitem um maior nível de efetividade às medidas preventivas de combate à corrupção. A adoção de estratégias preventivas e repressivas é medida essencial ao eficaz enfrentamento à corrupção, cujo combate emerge como imperativo por parte da sociedade. Enfrentar a corrupção requer uma conscientização democrática, uma mudança ética e cultural em relação à política, uma maior transparência, a aceitação e enraizamento de valores éticos e morais por parte da sociedade, a adoção de práticas de *accountability,* o controle público e o fortalecimento das institucionais, como garantidor do Estado Democrático de Direito.

Não se pode olvidar que o Brasil tenha desprendido esforços no combate à corrupção, nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo caminho que começou a ser percorrido. Através de mudanças estruturais na sociedade, promoveu o desmanche de um regime autoritário e arbitrário ao instituir o Estado Democrático de Direito, consagrando, em seu texto, direitos fundamentais e garantias aos indivíduos.

O Poder Legislativo, desde a promulgação da atual Carta Magna, aprovou uma infinidade de projetos que, transformados em

lei, tornaram-se instrumentos eficientes, de aspecto inibidor, mas que, também, visam combater e punir as práticas corruptas, como a Lei nº 8.429/1992, cuja eficácia no combate à corrupção foi objeto de estudo no presente trabalho.

À luz do exposto, retornando-se ao tema proposto, conclui-se, primeiramente, que a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) traz em seu bojo importantes mecanismos de combate à corrupção.

Ao identificar os sujeitos ativo e passivo da improbidade, os atos considerados danosos, a definição das sanções aplicáveis aos que infringirem a lei, o procedimento a ser adotado em âmbito administrativo, bem como os mecanismos para instauração e processamento de uma ação judicial de improbidade, a Lei de Improbidade Administrativa apresenta-se como um forte mecanismo de combate à corrupção, apresentando-se como um instrumento normativo que representa uma evolução dentro do ordenamento jurídico brasileiro, abrangendo dispositivos legais já existentes, compilando-os em um só instrumento normativo, mais moderno, eficiente e punitivo.

A partir da sua entrada em vigor ocorreu um desestímulo à prática dos atos de improbidade administrativa, ao inibir a ação de agentes públicos ímprobos, despertando, ainda, no serviço público, a preocupação no agir em consonância com os valores éticos e morais, no dever maior de servir de acordo com os preceitos constitucionais.

A corrupção sempre encontrou nas grandes corporações empresariais um espaço aberto para se disseminar, muitas vezes de maneira incontrolada, como o país teve oportunidade de se deparar nos últimos anos, através das inúmeras operações deflagradas em várias partes do território nacional, para combater organizações

criminosas que agiam dentro das empresas estatais, praticando uma relação espúria com agentes públicos desonestos.

O fenômeno adquiriu ao longo dos anos uma nova faceta, tornou-se uma preocupação global, atingindo países com os mais variados níveis de desenvolvimento sociocultural que, ao se tornarem mais transparentes, mais colaborativos com o combate à corrupção, contribuíram para que fossem encontrados mecanismos comuns de prevenção e combate, instrumentos esses que resultaram na assinatura de convenções e tratados de colaboração.

O combate à corrupção é medida urgente que se impõe, no entanto, sua eficácia depende da adoção e do fortalecimento de medidas preventivas e de repressão, da cooperação internacional e dos esforços conjuntos dos três poderes da República, da atuação das instituições responsáveis pelo seu enfrentamento e é nesse sentido que a lei estudada apresenta seus importantes contributos.

Conclui-se, portanto, que o diploma legal analisado é detentor de ferramentas importantes, por definirem a prática danosa que combate, identificando os seus sujeitos e aplicando sanções contundentes que desestimulam a prática da corrupção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/09/2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1940. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/09/2021.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/09/2021.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/09/2021.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Brasília: Planalto, 2021. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 852475**. Relator: Ministro Alexandre de Morais. Data: 24/08/2018. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 19/09/2021.

COSTA, J. A. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2005.

COUTO, R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Probidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2017.

NEVES, D. A. A; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. São Paulo: Editora Método, 2012.

NUNES, A. C. O. "Corrupção: o combate através da prevenção". *In*: PIRES, L. M. F.; ZOCKUN, M.; ADRI, R. P. (coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

OSÓRIO, F. M. **Teoria da Improbidade Administrativa**: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

RIZZARDO, A. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: GZ Edições, 2012.

SILVA, M. F. G. **A economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

SIMÃO, C. **Improbidade administrativa**: Teoria e Prática. Leme: Editora JH Mizuno, 2014.

SOUSA, L. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

CAPÍTULO 8

Corrupção Policial: Fatores da Prevalência nos Serviços de Trânsito Rodoviário em Angola

CORRUPÇÃO POLICIAL: FATORES DA PREVALÊNCIA NOS SERVIÇOS DE TRÂNSITO RODOVIÁRIO EM ANGOLA

Milton Ramiro Capita Boma

O presente capítulo emerge de um estudo realizado com propósito de identificar os determinantes no envolvimento de muitos operacionais da Polícia de trânsito rodoviária em atos de corrupção. De acordo com a Transparência Internacional, a África subsariana afigura-se entre as regiões mais corruptas do mundo (FRADE, 2007). Angola, um dos países africanos situado nesta região do continente, evidenciou depois do longo período de guerra civil, uma significativa falta de controlo e fiscalização das ações de titulares dos cargos públicos. Esta situação gerou inúmeros desvios de bens públicos e utilização indevida do património do Estado.

A sociedade se encaminhou a uma cultura de pagamentos não oficiais por serviços públicos (CAFUSSA; CARVALHO, 2012). Segundo Rose-Ackerman (2006) instabilidade político-militar e períodos pós-guerra tornam os Estados mais suscetíveis a corrupção. Nestes cenários, os vínculos familiares, as opções políticas e o *status* dos grupos no poder exerceram um papel influente a prevalência da corrupção e práticas conexas como peculato, estelionato, tráfico de influência e abuso de poder (FRADE, 2007). Santos (2018, p. 8) afirma "paralelamente a guerra, o aumento da corrupção em Angola tem base política. Atualmente, o problema tem alcançado enorme visibilidade pública com novas respostas do Estado ao problema.

Não obstante, ainda sobressaem inúmeros relatos e casos de titulares de cargos políticos, gestores públicos até agentes policiais que usam da função e autoridade pedir ou receber valias ilegais ou extorquir cidadãos. Por exemplo, entre 2014 e 2016, foram detetados

setenta e sete ocorrências ligadas a corrupção envolvendo agentes policiais em Angola (POLÍCIA NACIONAL DE ANGOLA, 2019). Estes dados indicam uma média de dois casos de corrupção registados em cada trinta dias. Outro dado preocupante se verificou em 2018, quando a Polícia angolana expulsou aproximadamente cento e vinte e sete efetivos e, despromoveu outros na sequência de infrações como violação aos deveres funcionais e recebimento indevido de valores monetários. Neste grupo de transgressores, a grande maioria eram especialistas de trânsito rodoviário (POLÍCIA NACIONAL DE ANGOLA, 2019).

Em 2020, o então Comandante-geral da Polícia angolana reconheceu, que os serviços de trânsito e segurança rodoviária estão conotados com atos ligadas a corrupção (ALMEIDA, 2020). Estudos indicam que existe uma maior tendência para coleta sistemática de gratificações ilegais nos serviços das polícias de trânsito em muitos países em desenvolvimento (ANDVIG; FJELDSTAD, 2008; OLKEN, 2017). Holloway (2002) levanta a preocupação em relação a prevalência da corrupção nas polícias. O autor explica, "embora as práticas corruptas permeiem todas as profissões e serviços públicos, a mera perceção nas polícias cria descrença na aplicação da lei" (HOLLOWAY, 2002, p. 15). A corrupção aumenta as fragilidades sociais e bloqueia a estabilidade dos serviços públicos (ROSE-ACKERMAN *et al*., 2016). Neste sentido, levantamos a seguinte questão: que fatores favorecem o envolvimento e, consequente prevalência da corrupção entre os agentes policiais dos serviços de trânsito e segurança rodoviária?

Esta questão condiz a uma análise do fluido da natureza dos atos de corrupção, suas causas favoráveis e ocorrência previsível, seja ela encoberta e não. O objetivo consiste em (i) determinar os principais fatores na prevalência da corrupção entre os agentes de polícia (ii) identificar práticas ligadas a corrupção policial, (iii) descrever algumas motivações no envolvimento destes operacionais

em corrupção. Estudar a corrupção sob esta perspetiva promove discussões relevantes no entendimento do problema no conjunto de serviços públicos que uma determinada corporação policial presta.

A corrupção abrange uma série de condutas, cujo tratamento em organizações castrenses constitui uma matéria bastante sensível e complexa. Esta complexidade deve-se ao fato do assunto levantar questões relacionadas à conduta de policiais revestidos de autoridade do Estado. É fato que algumas formas de corrupção policial não podem ser estudadas por meio de pesquisas públicas (DZHEKOVA, *et al*., 2013). Ademais existe o risco da exposição mediática da corrupção policial, que embora seja necessária para promover mudanças, a frequência desta exposição pode ter efeitos indesejáveis e destruir o moral das forças policiais (MAGUER, 2004).

Deste modo, o estudo se preocupou com os estímulos do ambiente socioprofissional para identificar agentes explicativos das causas da corrupção e esclarecimentos sobre a cultura incorporada que influências na conduta dos agentes. Além disso a pesquisa considerada também a influência dos subornos oferecidos pelos cidadãos aos agentes policiais, a impunidade entre outras causas.

O capítulo está composto por quatro sessões: A primeira apresenta diferentes perspectivas de análise das causas e fatores do fenómeno corrupção nas instituições, destacando linhas de abordagem científica na explicação do problema. A segunda sessão faz um enquadramento da corrução nas organizações policiais, expondo contextos e tipos de atos de corrupção policial, tendo como base diferentes estudos empíricos. A terceira sessão traz a caracterização da metodologia do estudo, os métodos e o instrumento de pesquisa. A quarta e, última sessão apresenta os participantes, os resultados e a discussão do estudo empírico.

CORRUPÇÃO: PERSPETIVAS CONCEPTUAIS E EXPLICATIVAS

A corrupção é um antigo fenómeno social e ético-legal íntimo a indivíduos, organizações, governos e países. Está presente em quase todas as sociedades, desde os tempos imemoriais da antiguidade quando juízes recebiam subornos em civilizações como a egípcia, a babilónica e a hebraica até a época medieval, quando a corrupção se tornou uma característica comum em eleições para provimento de cargos públicos (SOMADIYONO, 2014). Com o surgimento do Estado moderno, o fenómeno corrupção acometeu a esfera administrativa, evidenciando ações apartadas aos princípios e preceitos legais no exercício das atividades públicas (FRADE, 2007).

Etimologicamente, a palavra corrupção deriva do termo latim *rumpere*, equivalente a romper ou dividir. O termo gerou o vocábulo *corruptiōnem* formado da união do prefixo *com* ao radical que significa deterioração ou depravação (CAMACHO; TAVARES, 2008, p. 179). Brei (1996) define a corrupção como um padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto associando-se a uma particular motivação de ganho privado. Bonfim (2013) apresenta uma concepção enquadrada na ordem jurisprudente ao referir a corrupção como:

> prática ilícita ou de omissão contrária à lei e/ou aos deveres de determinado cargo, por parte de alguém que, no cumprimento das suas funções, aceita receber uma vantagem indevida em troca de prestação de um serviço ou ainda aliciamento de uma ou mais pessoas, geralmente através da oferta de bens ou de dinheiro.

A corrupção está incorporada à linguagem jurídica desde a antiguidade quando os romanos, os egípcios e os gregos puniam a sua prática. Dentro do âmbito jurídico duas notas podem servir de recursos na compreensão da corrupção: anti juridicidade da conduta, que abrange tanto os ilícitos penais quanto os civis e busca de um benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não (BREI, 1996).

A criminologia alarga abrangência do comportamento corrupto, associando a muitos outros crimes: o peculato, a concussão, o excesso de exação, a facilitação de contrabando ou de descaminho, a fraude em concorrência pública, a exploração de prestígio, o estelionato, a fraude em arrematação judicial, o abuso do poder económico (BRÜNING, 2000).

As causas da corrupção são várias e dependem do espaço e da atividade ou cargo ocupado (FRADE, 2007). A literatura apresenta em diferentes áreas do conhecimento e suas correntes teóricas várias explicações sobre os fatores do fenómeno "corrupção" nas instituições. Esta preocupação em explicar a corrupção, prende-se especialmente na descrição das possíveis relações de causa e efeito (SPINELLI, 2016). O alinhamento científico na explicação da corrupção em contextos socioprofissionais se encaminha em três correntes de análise (JOHNSTON, 1982; SPENCER *et al.,* 2006). Vejamos, os principais aspetos destacados em cada uma destas correntes.

Análises personalistas ou individualizadas

Os defensores das explicações personalistas entendem a corrupção como resultado das fragilidades de natureza humana. Explicam que as práticas corruptas emergem das imperfeições,

critérios de comportamento e do caráter (JOHNSTON, 1982). Esta perspectiva tem as suas bases em fundamentos ético-filosóficos e, sequencialmente pelos avanços dos estudos no campo das ciências humanas (SPINELLI, 2016). Nas causas explicativas da corrupção são consideradas questões relacionadas com as foras de auto-busca da realização pessoal, de erosão de valores morais e outras condicionantes que moldam a consciência humana (MAIA, 2015). Contudo, muitos autores consideram estas explicações incompletas. Por exemplo Holme (2015) defende que as pessoas estão sujeitas aos condicionalismos dos diferentes contextos sociais e profissionais, dando margem às explicações institucionais.

Análises institucionais

As observações institucionais explicam a corrupção na base de questões decorrentes aos problemas de administração e do relacionamento das pessoas com as organizações. Este modelo explicativo discute problemáticas como os indicadores de compensação dos funcionários em relação as tarefas desempenhadas, as condições de trabalho, cultura organizacional e preparação técnica de profissionais.

Vários estudos organizacionais identificam fatores no âmbito institucional, inerentes à corrupção, sobretudo na prestação de serviços públicos. Nestes são identificados problemas como exploração de oportunidades para atos ilícitos, política e efetividade do nível de ações anticorrupção, conjunturas do ambiente laboral, tradições burocráticas, estresse ocupacional, limitações de recursos e meios de trabalho entre outras relacionadas aos processos organizacionais (HOPE, 1987; MAIA, 2015).

Análises sistémicas

As análises sistémicas se focam na compreensão da corrupção enquanto fenómeno que emerge das diferentes estruturas políticas e sociais que influenciam uma determinada sociedade (SPINELLI, 2016).

Neste sentido explicam o fenómeno corrupção na base dos valores sociais e políticos que orientam as pessoas no julgamento da corruptibilidade. A visão sistémica avalia as formas de relacionamento entre os agentes do Estado e o público e, como essas inter-relações abrem caminho para uma cultura de troca de favores, o tráfico de influência, a bajulação, o nepotismo e outras práticas que podem contribuir para a proliferação da corrupção (KLITGAARD, 1988; MAIA, 2015; SPINELLI, 2016).

Neste alinhamento, economistas e cientistas políticos destacam aspetos ligados à discricionariedade na governação, a noção do património em cargos públicos, a transparência, a impunidade e o nível de concretização da legislação (HOPE, 1987; KLITGAARD, 1988).

Estas perspectivas explicativas da corrupção apresentadas podem ser resumidas de acordo como o Quadro 1.

Destas correntes de análise da corrupção derivaram duas categorias, apontadas tradicionalmente como sendo a determinantes para explicar a prevalência da corrupção nas corporações policiais. Uma relacionada a explicações personalistas que analisa a corrupção como um fenómeno individual “doutrina da maçã podre”. A outra categoria assente nas explicações institucionais e sistémicas que analisa diferentes tipos de comportamentos desviantes como inclinações de grupos (VAN DE BUNT, 2004). Estas descrições suportam a explicação de uma série de variáveis e fatores da corrupção nos sistemas de polícia.

Quadro 1 – Perspectivas explicativas das causas da corrupção

	Personalísticas	**Institucionais**	**Sistémicas**
Área Científica	Filosofia, Ciências Humanas	Ciências Sociais e da Administração	Ciências Sociais, Políticas e Económicas
Principais modelos explicativos	• Fundamentos dogmáticos e a Ética; • Teoria do dever e a Moral de Immanuel Kant; • Teoria da Limitação da Racionalidade de Herbert Simon.	• Teoria das Estruturas Organizacionais de Mintzberg e Tirole; • Teoria das lógicas do Poder e Acão nas Organizações de Michel Crozier; • Poder e d*éficit* de Transparência de Robert Klitgaard.	• Teoria de Dádiva de Marcel Mauss. • Teoria da Escolha Racional de Gary Becker; • Teoria de Agência de Rosse e Mitnick.
Pressupostos Teóricos	Corrupção como resultado do móbil humano, interesses particulares e próprios do "eu". Imperfeições e propriedades do caráter como geradoras de práticas impróprias. Experiências vividas e posições que moldam a personalidade.	Exploração de oportunidades do contexto laboral. Tipo de relação que o funcionário estabelece com a organização. Maus indicadores sobre a remuneração, tratamento dos funcionários, condições laborais que produzem negligência e desvios.	Fraquezas do sistema político ou processo. Tolerância às ilegalidades Senso geral de impunidade numa sociedade. Forma de contato entes agentes do Estado e o público.

Fonte: Elaboração própria.

NATUREZA DA CORRUPÇÃO NAS CORPORAÇÕES POLICIAIS

Como vimos na sessão anterior a corrupção constitui uso abusivo de poder ou posição inerente funções, mediante a prática de

qualquer ato ou omissão que implique violação de deveres com objetivo de conferir, ampliar ou antecipar uma vantagem individual ou grupal. O sentido põe em evidência violação de deveres que resultam da relação agente policial e os cidadãos.

Os policiais envolvidos em condutas corruptas tiram vantagens da sua posição e do poder que lhes é outorgado (URUEÑA, 2001). Deste modo a corrupção se manifesta em atitudes ou posições assumidas como a parceria com crimes (quando a atuação policial se dá de modo a facilitar a ocorrência atos delituosos), a solicitação ou aceitação de ofertas em troca de não relatar crimes, o desrespeito ao código de conduta policial, os ganhos extras em troca de proteção, aplicação diferenciada da lei ou cobrança ilegal pelos serviços prestados (SONETE, 2002).

A corrupção nas corporações policiais se expressa tanto no quadrante interno como no externo (URUEÑA, 2001). No quadrante interno a corrupção tem natureza administrativa e, é expressa no processo de gestão. Congrega condutas ao nível da gerência dos recursos humanos e de operações logísticas no interior das unidades. Tem a ver com a corrupção típica na gestão do património do Estado, composta de ilicitudes como pagamento de comissões por contratos para fornecimento de bens e serviços, desvio de fundos, etc. A corrupção neste escalão explica falhas e desintegração de um sistema policial no capítulo da administração.

No domínio externo a corrupção é produto das relações com o meio exterior de uma polícia. A sua manifestação envolventes cidadãos civis no contato quotidiano com os agentes policiais. Esta expressão da corrupção tem natureza operacional inserida na prestação dos serviços ou "corrupção policial" propriamente dita (URUEÑA, 2001). A literatura destaca estudos que publicaram inquéritos e relatórios relevantes na análise da corrupção policial em muitas polícias. Estes documentos oferecem casos de pesquisa ampliando a visão sobre as formas como o problema se manifesta

nos sistemas de polícia. Dentre estes estudos são referências os trabalhos da *Knapp Commission* (1972), *Mollen Commission* (1994), *Fitzgerald Commission* (1989) e da *Wood Commission* (1997) entre outros estudos que analisam os fatores da corrupção policial (NEWBURN, 2015).

Por exemplo, o relatório da *Knapp Commission* (1972) identificou comportamentos corruptos entre policiais em serviço: abusos da autoridade, extorsões, recebimentos gratificações, proteção de atividades ilegais e/ou de indivíduos criminosos, extravio e/ou produção intencional de evidências criminais, favores em cancelamento de multas de trânsito entre outras condutas (URUEÑA, 2001).

Outro estudo relevante foi desenvolvido ao longo da década de 90 pela Polícia de Nova Iorque nos Estados Unidos da América. Esta pesquisa classificou formatos de corrupção, cometidos por agentes policiais, indicando: corrupção de autoridade (agentes que recebem bebidas grátis, refeições por imposição da autoridade), busca de gratificação (receber pagamento em troca de serviços) extorsões (usurpações coercivas, exigindo pagamentos para não perseguir uma autuação), proteção de atividades ilícitas (aceitar pagamentos de operadores de estabelecimentos ilegais - bordéis, cassinos ou traficantes de drogas para mantê-los em operação), fixação (minar processos criminais, retendo ou aumentando evidências) e fixação de bilheteira (cancelamento de multas) em favor de amigos, familiares ou colegas (SONETE, 2002; URUEÑA, 2001).

Com base nestes estudos Holloway (2002) identifica três elementos distintos da corrupção policial que devem existir simultaneamente: abuso de autoridade, uso indevido da capacidade oficial e realização pessoal sob violação de normas. Estes elementos indicam comportamentos desviantes aos deveres formais de um papel público em virtude da sobreposição de interesses privados

(ganhos financeiros ou *status)*. Contudo, existe acepções não estritamente legais de percepções distintas sobre quais algumas condutas podem ou não serem consideradas corrupção. A busca de uma significação útil de corrupção nas unidades e atividade policial deve começar a tendência ao uso e abuso de autoridade policial. Esse aspeto permite distinguir atos meramente ilegais daqueles que, além de cometer crimes estão enquadrados no fenómeno corrupção.

A análise da corrupção policial requer a adoção de uma definição precisa, que auxilie na tarefa de estudá-la. O enquadramento conceptual permite avaliar a natureza e a dimensão do fenómeno dentro de um sistema policial (BOYNE, 2003; DZHEKOVA *et al.,* 2013). Newburn (2015) entende ser difícil conceituar a corrupção na atividade operacional dos agentes de polícia pela natureza e tópico de subjetividade do fenómeno. O autor afirma: "não é fácil discutir sobre corrupção policial sem uma definição inteligível ou mesmo uma compreensão generalizada do termo que seja funcional num sector específico ou ambiente profissional muito particular" (NEWBURN, 2015, p. 09). Uma definição abrangente de corrupção policial foi proposta por Sayed e Bruce (1998, p. 08) que a conceberam na como "qualquer atividade ilegal ou má conduta policial envolvendo o uso de poder ocupacional para ganho pessoal, de grupo ou organizacional."

Kleinig (1999, p. 08) descreve a corrupção policial como "uma atuação comprometida de policiais no exercício das suas funções com afastamento da sua autoridade, cuja intenção primária de promover vantagens privadas." Estudos baseados em resultados mensuráveis, cuja intenção seja o que está por trás de um ato corrupto, as discussões conceptuais se vinculam ao conflito entre as normas legais estabelecidas e o *ethos* moral prevalecente (BOYNE, 2003).

De modo geral, a corrupção nas policiais é vista como comportamento proibido praticado com a intenção de receber

vantagens ilegais em virtude da posição assumida. Constitui uma forma específica de má conduta policial projetada a violação de lei, deixando o agente de cumprir o dever e/ou não relatar anéis de crimes sob proposta de algo em troca. Além disso, a corrupção policial engloba várias formas de desonestidade, violação de direitos, incompetência, má conduta ou mesmo deixar de exercer o papel sobre os cidadãos que teoricamente violam a lei (PYMAN *et al*., 2012; ANDVIG; FJELDSTAD, 2008).

Com base em estudos realizados em algumas regiões do continente asiático, Olken (2007) indica que os serviços de polícia de trânsito rodoviário têm maiores registos de ocorrência das práticas corruptas comparativamente a outras áreas de intervenção dos sistemas de polícia. Estas conclusões se aproximam a realidade de muitos países africanos como Angola, onde existe uma forte tendência de cidadãos-automobilistas subornarem profissionais da Polícia de trânsito rodoviário ou esses últimos solicitarem dinheiro no decurso da sua intervenção.

Em Angola são comuns denúncias de corrupção entre policiais dos serviços de trânsito e segurança rodoviária. Muitas destas estão relacionadas a negociações de multas, a venda de verbetes para condução de veículos automóveis, o recrutamento de coletores para recepção ilícita de valores monetários aos taxistas, etc. (POLÍCIA NACIONAL DE ANGOLA, 2019). Sobre esta realidade, Santos (2018, p. 03) afirmou: “a violação de uma regra de trânsito ou a falta de um documento do automobilista poderia ser suprido por uma gasosa ao agente” «oferta de suborno».

A corrupção pode ser analisada considerando indicadores como frequência de ocorrência, tipos, efeitos, fatores ou percepções. Os procedimentos de análise do fenómeno também variam desde grupos de foco, estudos de caso, observações de campo até exames documentais e avaliações das unidades (MAGUER, 2004). Uma das formas cada vez mais usada para medir a corrupção policial é a

quantificação das experiências entre agentes e unidades policiais (DZHEKOVA *et al.,* 2013).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa científica recorre a métodos, técnicas e instrumentos que auxiliam a sua realização. Nesta sessão são descritos os aspetos técnicos e metodológicos que guiaram o estudo. Quanto aos objetivos desenvolveu-se uma pesquisa aplicada de natureza descritiva com base em registos, análises e verificação de dados, sem manipulação de variáveis. A pesquisa descritiva representa uma reflexão sobre um conjunto de ações que abordam uma situação vivenciada no âmbito profissional de interesse a comunidade científica (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008).

Quanto a natureza da abordagem do estudo, optou-se por um enfoque quantitativo. A abordagem quantitativa permitiu analisar os dados representados com base numérica. Este tipo de pesquisa se caracteriza pela objetividade e predição de fatos com a finalidade de contribuir para contribuição e validação de conhecimentos (MARCONI; LAKATOS, 2010). A metodologia seguida se mostra adequada aos objetivos do estudo pois envolve um fenómeno que pode ser estruturado em indicadores de ocorrência.

Métodos, técnicas e procedimentos de recolha dos dados

Os métodos científicos representam caminho para atingir determinados, propósitos de pesquisa e, são constituídos de procedimentos lógicos na produção de conhecimento (MARCONI; LAKATOS, 2010). Neste sentido, os métodos que guiaram a

elaboração do estudo, foram o método monográfico e o método estatístico. O método monográfico consiste na análise de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos com a finalidade de obter generalizações (MARCONI; LAKATOS, 2010). O seu recurso serviu para determinar o caso específico de um grupo profissional como referência para outros que apresentem as mesmas características e natureza de atividade.

Já o método o estatístico forneceu uma descrição quantitativa que dados considerados como um todo organizado em percentagens (MARCONI; LAKATOS, 2010). Mediante a utilização de métodos estatísticos foi possível determinar, em termos numéricos, a probabilidade do acerto de determinada conclusão. Com auxilio destes sistemas de procedimentos racionais aproximou-nos a uma análise mais objetiva das perspectivas teóricas sobre a problemática e a um exame e entendimento da corrupção.

Instrumento de coleta dos dados

No sentido de aproximar o enquadramento ao objeto de estudo recorreu-se a revisão literária na busca da compreensão do problema em termos teóricos. Para coleta dos dados na unidade em análise empregamos inquérito por questionário. O inquérito por questionários é um instrumento que permite recolher um conjunto de informações estruturadas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008). Este instrumento mostrou-se adequado ao estudo por ter em vista recolha de dados num número considerável de agentes policiais. Para aplicação dos inquéritos e recolha dos dados, obtivemos autorização do Comandante-geral da Polícia Nacional de Angola. Com as autorizações trabalhamos com o grupo-alvo nas suas subunidades e seus territórios operacionais.

Informações relevantes sobre o estudo foram fornecidas aos policiais, garantindo, participação voluntária destes na pesquisa, antes da aplicação dos instrumentos. Em seguida, disponibilizamos instruções preliminares e esclarecimentos em grupo e individualmente, relativo ao preenchimento dos formulários. Na sua versão definitiva, o inquérito por questionário esteve constituído de duas partes uma, a primeira, o participante assinala quatro itens sobre os dados socioprofissionais sendo género, classe policial, tempo de serviço e a idade do participante. A segunda parte integrou seis perguntas fechadas com opções de respostas compostas em escala nominal com três alternativas cada.

Procedimento para análise dos dados

Os dados proporcionados pelos instrumentos empregues foram confrontados em números absolutos. O tratamento destes dados em interpretações e tendências lógicas foi feita com auxílio do software *IMB SPSS Statistics.* Deste modo, os dados adquiriram um carácter mais estruturante com categorias de análise previamente selecionadas de acordo com os objetivos da investigação. A interpretação dos dados levou em conta indicadores expressos pelos participantes.

Todavia, durante o trabalho de campo foram sentidas algumas dificuldades e limitações. O tema em si é bastante desafiante em ser abordado no contexto das organizações de natureza castrense. A visão sobre o assunto "corrupção" nas polícias em África ainda é tímida com poucas normas orientadoras que oferecem meios seguros e eficientes para análise. Os questionários foram administrados aos agentes policiais que integraram a amostra, tendo concordado em participar na investigação.

Muitos elementos da amostra, embora tenham sido informados sobre o que o estudo tratava e, qual o destino a dar aos dados obtidos não preencheram os formulários, outros responderam parcialmente e houve, ainda aqueles que não devolveram os formulários.

Público-alvo e amostra

A pesquisa foi realizada na Unidade de Trânsito da Polícia em Luanda - órgão operativo de ordem pública do Comando Provincial de Luanda da Polícia Nacional de Angola ao qual competente a regulação, fiscalização e controlo do trânsito, transporte rodoviário e apoio aos utentes das vias de comunicação nas zonas urbanas. No primeiro trimestre de 2019, a população da unidade esteve composta de 197 efetivos.

Desta população retirou-se uma amostra formada de 155 elementos. Considerando as características do grupo em estudo, recorreu-se à técnica de amostragem não-probabilística, tendo como critério de exclusão o exercício de funções na área operacional. Depois de recepção dos formulários o estudo validou apenas, 141 por terem sido entregues e preenchidos corretamente.

O perfil sociodemográfico dos participantes foi obtido do conjunto de informações recolhidas na primeira parte do inquérito e permitiram caracterizar a amostra conforme o quadro número 2. Em relação ao género, 96% dos participantes homens ao passo que 6% são mulheres. O predomínio de homens é uma realidade na Polícia Nacional de Angola, tida socialmente por muitos como uma profissão exercida individuo de género masculino.

Na questão da idade, 52% dos participantes estão na faixa etária entre 29 aos 39 anos de idade, 32% estão entre 18 aos 38 anos

e 16% dos participantes têm mais de 40 anos de idade. Com estes dados podemos perceber que participaram no estudo indivíduos cuja média de idade é, igual a 31,5 anos, sendo relevante no nível de expertise social.

Dos inquiridos, 99% estão na categoria policial de agente, representando 71% dos participantes do estudo. A classe policial de agentes representa a maioria do continente policial na unidade colocado na área operacional.

Quadro 2 – Perfil dos Participantes da Pesquisa

Características	Variáveis	F	%
Género	Masculino	134	96%
	Feminino	7	4%
Idade	18 - 28 Anos	45	32%
	29 - 39 Anos	73	52%
	40 ≤	23	16%
Categoria Policial	Oficias Subalternos	23	16%
	Subchefes	19	13%
	Agentes	99	71%
Tempo de Serviço	5 - 10 Anos	48	34%
	11 - 15 Anos	49	35%
	16 - 20 Anos	44	31%

Fonte: Elaboração própria.

As informações obtidas indicaram também que 35% dos participantes possuem entre 11 a 15 anos de serviço, 34% possuem entre 5 a 10 anos de serviço e 31% dos participantes possuem entre 16 a 20 anos ou mais de serviços. Podemos aferir que participaram profissionais com uma média de 9 anos de serviço. Este indicador é

relevante na medida que influencia nas experiências em situações de casos de corrupção.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Como referido anteriormente participaram do estudo 155 operacionais tendo sido recolhido apenas 141 entregues, preenchidos corretamente e consequentemente validados. A seguir, procedeu-se à análise e discussão dos resultados obtidos através do instrumento de investigação utilizado. A corrupção no seio dos agentes é bastante encoberta, fato que implica busca de evidências e requer a aceitação dos envolvidos.

Sobre as experiências de casos de corrupção na atividade operacional dos agentes policiais o quadro número 3 demostra que 74% dos participantes do estudo já vivenciaram casos de corrupção, 6% assinalaram nunca o terem e, 20% dos participantes não responderam esta questão.

Quadro 3 – Indicador de experiência de casos de corrupção

Indicadores	F	%
Várias	104	74%
Nenhuma	9	6%
Sem resposta	28	20%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

Maguer (2004) explica que é mais difícil detectar a corrupção como comportamento de grupo do que como conduta individual. Como em qualquer instituição, o estudo da corrupção em serviços de

polícia, encara, o sigilo do grupo de pares caracterizado por um alto grau de solidariedade interna como um elemento a ter em conta (NEWBURN, 2015). Este entendimento pode ser fundamentado pelo fato da corrupção, no exercício da atividade policial, abarcar uma variedade de atos ilícitos tanto na forma ativa como na passiva, cujos *modus operandis* são excessivamente ocultados. Os agentes policiais têm uma concessão integrada a vertente jurídica na abordagem do fenómeno corrução, reconhecendo como um crime (KLEINIG, 1999).

Para identificar alguns determinantes no envolvimento dos policiais em corrupção, os participantes, expressaram indicadores que determinam a inclinação pessoal a condutas indevidas. Neste quadrante, o quadro número quatro, indica que 49% dos participantes entende que nível de integridade sobre as exigências da profissão determina o envolvimento de muitos em corrupção, 31% apontaram os rendimentos em relação as funções desempenhadas e 20% apontaram o contexto e condições de trabalho como determinante no envolvimento de agentes em corrupção.

Quadro 4 – Indicador de determinantes no envolvimento em corrupção

Indicadores	F	%
Rendimentos em relação as funções desempenhadas	43	31%
Contexto e as condições de trabalho	28	20%
Integridade as exigências da profissão	69	49%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

A integridade e comprometimento dos agentes policiais sobre as exigências da profissão é um elemento essencial nas forças

de segurança pública (ANDVIG; FJELDSTAD, 2008). Entretanto o nível de integridade pode resultar de limitações na preparação dos profissionais, acesso a informações essenciais relativo ao cumprimento do dever, carências técnico-jurídicas, ausência de equidade na distinção dos profissionais e a baixa expetativa em relação a carreira policial (MAGUER, 2004; PYMAN *et al*., 2012).

Estas insuficiências tanto reduzem a orientação dos profissionais no julgamento das decisões em relação a sua ação, como influenciam na corrosão da lealdade aos princípios defendidos pelas organizações policiais (BOYNE, 2003). Estes determinantes analisados, tanto pelas correntes individualistas como pelas abordagens institucionais na explicação dos fatores no envolvimento em atos de corrupção.

A atuação dos agentes da polícia deve pautar-se pelo cumprimento de uma série de princípios e linhas orientadoras a integridade. Os membros das forças de segurança se regem sempre por critérios de honra e compromisso com a Pátria. Isto impõe-lhes que se abstenham de qualquer ato que possa pôr em causa a sua lealdade ao Estado e a credibilidade da corporação (MAGUER, 2004).

Por outro lado, o contexto laboral pode favorecer o envolvimento dos profissionais de Polícia em corrupção. O quadro cinco, demostra conjunturas interligadas a prevalência dos atos de corrupção. Os resultados indicam que para 66% dos participantes a pressão e/ou influência exercida por colegas favorece a prevalência da corrupção na unidade, para 25% é a impunidade aos atos de corrupção praticados por agentes da unidade ao passo que para 9% dos participantes o nível do estresse ocupacional favorece a prevalência da corrupção.

Quadro 5 – Indicador de condições para prevalência da corrupção

Indicadores	F	%
Impunidade aos atos de corrupção registados na unidade	35	25%
Pressão e influência exercida por colegas	93	66%
Nível do estresse ocupacional	13	9%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

A influência e pressão exercida por colegas corruptos tem um papel relevante no envolvimento de muitos agentes policiais nestas práticas incorretas. Esta influência decorre das relações interpessoais e até da coação que alguns podem sentir para obtenção de ganhos ilegais ou vantagens indevidas (SAYED; BRUCE, 1998). Crozier (*apud* MAIA, 2015) defende que cada indivíduo não exerce poder apenas em relação ao funcionamento da instituição, mas também em relação aos outros profissionais da área de atuação numa organização.

Os exemplos sobretudo dos superiores hierárquicos consolidam o profissionalismo e limitam condutas, atitudes e hábitos degradantes em agentes da lei. O nível de competência e atitude cívica de um agente conduz a avaliação ponderada de situações em meio da tensão do contexto profissional. Também, limitações de cultura militar e na disciplina do grupo podem gerar práticas menos corretas por parte dos agentes das polícias.

Por outro lado, existem situações em que os cidadãos-automobilistas aliciam os agentes da Polícia de trânsito, oferecendo suborno em troca de favores ou serviços. O quadro número seis, indica que 70% dos agentes policiais inquiridos acreditam que o excesso de burocracia nos serviços ligados ao trânsito rodoviário, estimula muitos cidadãos a oferecerem suborno, 16% acreditam ser o contato frequente entre policiais e automobilistas, ao passo que

14% entendem existir alguma desconfiança dos cidadãos-automobilistas em relação as intenções dos operacionais da Polícia de trânsito

Quadro 6 – Indicador de situações favoráveis a ofertas ou subornos

Indicadores	F	%
Contato frequente com público cidadãos-automobilistas	23	16%
Desconfiança dos cidadãos sobre as intenções dos agentes	20	14%
Excesso de burocracia nos serviços públicos prestados	98	70%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

As polícias exercem funções de autoridade que impõe a lei, limitando liberdades. Este fato torna este organismo estatal propício a propostas de suborno. Os agentes policiais reconhecem um excesso de burocracia nos serviços. Este excesso representa um desafio para muitos cidadãos que pretendem obter licença para o exercício da condução automóvel ou circulação de veículos. As polícias constituem, até certo ponto burocracias regulares, todavia a burocracia em excesso dá margens ao descaminho do interesse público. A demora na emissão de documentos e a complexidade do sistema de pagamento de multas, associado ao auto nível de informalidade na atividade dos taxistas e outras condições formam situações que favorecem a busca de meios não legais para ultrapassar burocracias.

Embora a burocracia surge justamente para agregar maior segurança e profissionalismo ao aparato estatal pode ter um efeito diverso quando usada em excesso. A relação entre informalidade e

complexidade burocrática afeta a legalidade no desempenho dos serviços públicos (ROSE-ACKERMAN *et al*., 2016). Estruturas burocráticas complexas podem servir de incentivo a ilegalidades conexas a corrupção. A corrupção aliada a uma estrutura regulatória complexa pode ter efeitos negativos no desempenho (ANDVIG; FJELDSTAD, 2008). Por outro lado, contato com público embora desejável merece cautelas para que trocas de presentes e favores, não obrigações por parte dos agentes e dos cidadãos.

A expansibilidade, proliferação e prevalência das práticas corruptas nos sistemas policiais emerge do alargamento do papel e missões das polícias ao longo do tempo (SOMADIYONO, 2014). Sobre as medidas anticorrupção quadro número sete, indica que 76% dos inquiridos assinalaram, necessidade de aperfeiçoamento ético-profissional dos agentes policiais, 13% assinalaram reforço dos mecanismos de inspeção, fiscalização e penalização aos atos de corrupção e 11% assinalaram necessidade de melhoria dos rendimentos dos profissionais de polícia como medida anticorrupção para reduzir a sua prevalência.

Quadro 7 – Indicadores de estratégias anticorrupção

Indicadores	F	%
Priorizar a inspeção, a fiscalização e a penalização	16	11%
Melhorar os rendimentos dos agentes pelo desempenho	19	13%
Aperfeiçoar o nível de preparação dos profissionais	106	76%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

A eficácia do combate à corrupção requer programas com medidas preventivas orientadas as causas. A eficácia na preparação dos agentes policiais melhora a capacidade de lidar e reprimir situações de aliciamento e outras violações ao cumprimento da lei e

do dever. Correntes filosóficas sobre a moral valorizam os aspetos ligados a conduta dos indivíduos e questões sobre a personalidade que podem ser trabalhadas constantemente (MAGUER, 2004; SPINELLI, 2016).

A corrupção é um dos problemas que Angola procura transpor, porquanto afeta diversos setores da ação governamental e o sistema judiciário (ALFREDO; TIMBANE, 2020). Os desafios na prevenção da corrupção policial são maiores em sociedades que, durante anos, toleraram práticas ligadas à corrupção. Nestes cenários, as reformas das Polícias, por si só, não são suficientes, é necessário que os sistemas judiciais sejam fortes eficazes (DZHEKOVA *et al*., 2013). O Comando-geral da Polícia Nacional de Angola apresentou em 2019, um Plano Estratégico de Prevenção e Correção de Comportamentos Ilícitos dos Efetivos, composto de programas e ações anticorrupção e outros comportamentos indecorosos no seu contingente. Este documento, direciona medidas que visam a alteração de procedimentos na atuação dos agentes, como no reforço dos mecanismos de fiscalização, inspeção da atividade policial.

CONCLUSÕES

O fenômeno corrupção é um problema arraigado em muitos sistemas de polícia, assinalado com abusos grave aos deveres, desrespeito a procedimentos e violações da legalidade de um modo consciente e deliberado. Envolve ação ou desempenho da autoridade policial desviado do seu papel que viola regras de conduta no exercício da atividade profissional. A literatura traz explicações das causas da corrupção em várias perspectivas do conhecimento científico. Estudos apontam diversos fatores concorrendo para a prevalência da corrupção em corporações policiais.

O presente estudo identificou fatores que favorecem o envolvimento e, consequente prevalência da corrupção entre os agentes da Polícia de transito em Angola. Muitos policiais são confrontados com situações em que valores e a integridade são postos à prova, onde o critério de incorruptibilidade deve valer-se da preparação profissional e comprometimento. Os resultados indicam determinantes individuais relacionados a princípios éticos, honestidade, responsabilidade ou compromisso, assim como o dilema em torno do status em relação aos seus poderes ou funções relacionados ao envolvimento em atos de corrupção.

A pesquisa considera a influência exercida por agentes policiais corruptos para explicar o envolvimento de outros. Os resultados atestaram o impacto da pressão interna na adoção de condutas indevidas relacionados as escolhas intencionais para obtenção de ganhos ilícitos no exercício da atividade laboral. Indicam também que a burocracia nos serviços de trânsito e segurança rodoviária estimula os cidadãos-automobilistas a subornarem profissionais da Polícia. É facto que cidadãos exploram formas para ultrapassar as penalizações resultantes das suas infrações.

Por outro lado, sistemas e serviços públicos carregados com procedimentos burocráticos dão margens a disfuncionalidades e ilegalidades. A corrupção policial é delimitada entre os interesses particulares dos agentes policiais o dos cidadãos, subvertendo o dever e o interesse público. Outra questão que o estudo levanta no estudo e a forma do inevitável contato dos policiais com uma grande variedade de pessoas como elementos intrínsecos da corrupção policial. Busca-se com isso um ponto de partidas as explicações sistémicas de cenários e contexto sociais dominados por atitudes e hábitos moldados de valores limitados a sobrevivência.

Em suma, deve-se aprofundar o debate do fenómeno, ajustando estratégias para redução do fenómeno, cujas medidas não

se podem restringir as ações punitivas. O problema pode ser prevenido por meio de arranjos institucionais e preparação continua dos operacionais de polícia.

A prevenção e o controlo da corrupção requerem atenção permanente, pois a sua prevalência prejudica a imagem e confiança do público nos serviços da Polícia e no Estado, afetando gravemente o sistema de garantia da segurança interna em particular a ordem pública no sistema rodoviário. É primordial continuar a aprofundar o entendimento da corrução policial e as suas incidências, assim como os sistemas criados para lidar com o problema. Este processo carece de mais aprofundamentos e análises científicas baseados em aspetos antropológicos, histórico, políticos e socioeconómicos que influenciam hábitos na sociedade angolana.

REFERÊNCIAS

ALFREDO, A. A; TIMBANE, A. A. "A presença da corrupção no sistema educativo angolano: Reflexão e proposição de mudança". **Revista Educação e Ciências Sociais**, vol. 3, n. 4, 2020.

ALMEIDA, P. "Polícia Nacional vai punir de atos de corrupção na DTSR". **Ango Online** [12/06/2020] Disponível em: <www.portalangop.co.ao>. Acesso em:.11/08/2022.

ANDVIG, J. C.; FJELDSTAD, O. H. **Crime, poverty and police corruption in developing countries**. Bergen: Michelson Institute, 2008.

BONFIM, F. C. J. **O combate à corrupção nos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal** (Dissertação de Mestrado em Direito) Porto: UP, 2013.

BOYNE, G. A. "Sources of public service improvement: A critical review and research agenda". **Journal of public administration research and theory**, vol. 13, n. 3, 2003.

BREI, Z. A. A. "Corrupção: causas, consequências e soluções para o problema". **Revista de Administração Pública**, vol. 30, n. 3, 1996.

BRÜNING; R. J. **Corrupção: Causas e Tratamento**. (Tese de Doutorado em Direito). Florianópolis: UFSC, 2000.

CAFUSSA, A.; CARVALHO, P. "A corrupção é dos maiores males que temos". **Revista Angolana de Sociologia**, vol. 10, n. 2, 2012.

CAMACHO, A.; TAVARES, A. **O nosso dicionário**. Lisboa: Didáctica Editora, 2008.

DZHEKOVA, R., GOUNEV, P; BEZLOV, P. **Countering Police Corruption**: European Perspetive. Bruxelas: Center for the Study of Democracy, 2013.

FRADE, A. M. D. **A corrupção no Estado pós-colonial em África**: Duas visões literárias. Porto: Universidade do Porto, 2007.

HOLLOWAY, R. **Breaking through the barriers of systemic corruption. Partnership for governance reform in Indonésia**. Jakarta: Mimeo, 2002.

HOLMES, L. **Corruption**: a very short introduction. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

HOPE, K., R. "Administrative corruption and administrative reform in developing states". **Corruption and Reform**, **v**ol. 2, n. 2, 1987.

JOHNSTON, M. **Political corruption and public policy in America**. Monterey: Brooks Cole Publishing Company, 1982.

KLEINIG, J. **The ethics of policing**. Cambridge: University Press, 1999.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California Press, 1988.

MAGUER, A. "French Police Corruption: Actors, Actions and Issues". *In*: AMIR, M.; EINSTEIN, S. (eds.). **Police corruption**: Challenges for developed countries. Comparative issues and commissions of inquiry. Huntsville: The Office of International Criminal Justice, 2004.

MAIA, A. J. M. **Fatores organizacionais explicativos da corrupção** (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). Lisboa: Universidade de Lisboa, 2015.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MARTINS, M. "Corrupção: um mal a combater na democracia angolana". **Justiça do Direito**, vol. 28, n. 2, 2014.

NEWBURN, T. **Literature review**: police integrity and corruption. London: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 2015.

OLKEN, B. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia". **Journal of political economy**, n. 115, 2007.

POLÍCIA NACIONAL DE ANGOLA. **Estratégia de prevenção e correção de comportamentos ilícitos dos efectivos da Polícia Nacional**. Luanda: Gabinete de Jurídico, 2019.

PYMAN, M. *et al*. **Arresting corruption in the police**: The global experience of police corruption reform efforts. London: Defence and Security Programme, 2012.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

ROSE-ACKERMAN, S. "Corruption and development". *In*: HUQUE, A. S.; ZAFARULLAH, H. (eds.). **International development governance**. Florida: CRC Press, 2006.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B.; BONNIE, J. **Corruption and government**: causes, consequences and reforms. Cambridge: University Press, 2016.

SANTOS, P. "Génese da Corrupção em Angola". **Academia.edu** [2018]. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em 25/01/2021.

SAYED, T.; BRUCE, D. "Police Corruption: Towards a Working Definition". **African Security Review**, vol. 7, n. 1, 1998.

SENETE, J. J. "Corrupção em Moçambique". **Segurança e Defesa** [2000]. Disponível em: <www.segurancaedefesa.blogs.sapo.pt>. Acesso em 21/12/2021.

SOMADIYONO, S. "Police corruption: Influenced factors and suggested control in Indonesia Police". **SSRN** [2014]. Disponível em: <www.ssrn.com>. Acesso em: 22/02/2021.

SPENCEL, R. *et al*. **Corruption and racketeering in the New York City construction industry**: The final report of the New York state organised crime taskforce. Nova Iorque: University Press, 2006.

SPINELLI, M. V. C. **Street-level corruption**: factors institucionais e políticos da corrupção burocrática (Tese de Doutorado em Administração). São Paulo: EAESP, 2016.

URUEÑA, N. "La corrupción en la policía. Modalidades, causas y control". *In*: FRÜHLING, H.; CANDINA, A. (eds.). **Policía, sociedad y Estado**: modernización y reforma policial en América del Sul. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.

VAN DE BUNT, H. G. "Police Corruption in the Netherlands". *In*: AMIR, M.; EINSTEIN, S. (eds.). **Police corruption**: Challenges for developed countries. Comparative issues and commissions of inquiry. Huntsville: The Office of International Criminal Justice, 2004.

CAPÍTULO 9

Lei de Acesso à Informação no Sistema COFEN/COREN'S: Escala de Transparência Embasada na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO SISTEMA COFEN/COREN'S: ESCALA DE TRANSPARÊNCIA EMBASADA NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO

Artur Angelo Ramos Lamenha

João Vinícius Santos Correia de Melo

O Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os seus respectivos Conselhos Regionais (CORENs) foram criados em 12 de julho de 1973, por meio da Lei 5.905. Juntos, formam o sistema COFEN/Conselhos Regionais, filiado ao conselho internacional dos enfermeiros em Genebra, o COFEN é responsável por normatizar e fiscalizar o exercício da profissão de enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem, zelando pela qualidade dos serviços prestados e pelo cumprimento da lei do exercício profissional da enfermagem. O sistema forma um conjunto de entidades autárquicas federais, caracterizadas por personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprias. Elas desempenham atividades típicas da administração pública, mas com gestão administrativa e financeira descentralizada.

Possuem autonomia, ficando resguardada a tutela administrativa (CASTRO, 2015, p. 19). No presente momento existem 27(vinte e sete) conselhos regionais, um em cada estado e um no Distrito Federal, que tem como principais atividades: Deliberar sobre inscrição no conselho, bem como o seu cancelamento; disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, observadas as diretrizes gerais do COFEN; executar as resoluções do COFEN; expedir a carteira de identidade profissional, indispensável ao exercício da profissão e válida em todo o território

nacional; fiscalizar o exercício profissional e decidir os assuntos atinentes à ética profissional, impondo as penalidades cabíveis; elaborar a sua proposta orçamentária anual e o projeto de seu regimento interno, submetendo-os à aprovação do COFEN; zelar pelo bom conceito da profissão e dos que a exerçam; propor ao COFEN medidas visando a melhoria do exercício profissional; eleger sua Diretoria e seus delegados eleitores ao conselho federal; exercer as demais atribuições que lhe forem conferidas pela Lei 5.905/73 e pelo COFEN. Atualmente o conselho federal encontra-se com sua sede principal em Brasília/DF, que possui as seguintes atividades: normatizar e expedir instruções para uniformidade de procedimentos e bom funcionamento dos conselhos regionais; apreciar em grau de recurso as decisões dos Corens; aprovar anualmente as contas e a proposta orçamentária da autarquia, remetendo-as aos órgãos competentes; promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO SISTEMA

O artigo 5º da Constituição de 1988 consagra o direito à informação: "XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; LXXII - conceder-se-á habeas data: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

São diversas normas que desejam nortear os órgãos da administração pública para o acesso à informação, são elas: Lei nº 9.755/1998, que dispõe sobre a criação de *homepage* na Internet, pelo Tribunal de Contas da União - TCU, para divulgação dos dados e informações que especifica; Lei complementar nº 101/2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; Lei da Transparência nº 131/2009 que acrescenta dispositivos a LC 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais entidades da administração pública

Visando regulamentar o acesso à informação prevista na constituição a Lei de Acesso Informação tem como prioridade a transparência do estado sobre a tenebrosidade. Para tal, as condições de acesso as informações públicas devem ser garantidas a sociedade. Trata-se neste caso de cumprir o disposto no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal: Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem". A informação governamental é, portanto, um requisito básico para que a citada lei de acesso tenha sua finalidade que é o controle social.

Seguindo as orientações e acórdãos dos órgãos de fiscalização e controle, o sistema Cofen emitiu a resolução nº 576/2018 regulamentando a lei de acesso à informação em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e com o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, aos quais criaram um manual de procedimentos, deixando bem claro e conciso, que possui uma finalidade direta, estabelecendo responsabilidade, premissas e orientações para o acesso à informação, no âmbito dos conselhos federal e regionais de enfermagem

Esse artigo tem como principal foco verificar e investigar a situação dos portais de transparência, no tocante as informações

quanto à gestão patrimonial, financeira e orçamentária de acordo com a lei de acesso à informação, nos sítios do conselho federal e regional de cada ente da federação.

O tema deste artigo surgiu pela necessidade de saber como um sistema formado por 28 (vinte e oito) autarquias da administração pública direta, sendo que 27 (vinte e sete) descentralizados nas unidades federativas do Brasil, incluindo o distrito federal intitulados como conselhos regionais, e 01 (um) sendo o órgão central do sistema que é o conselho federal, estão se comportando após tantas normatizações de um direito tão básico para qualquer sociedade.

Esse novo modelo de gestão pública tem como principais metas: viabilizar a inclusão, reduzir a desigualdade, promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de forma sustentável, visando ao fortalecimento da democracia (MATIAS-PEREIRA, 2010). Essa demanda contemporânea busca cada vez mais um controle social que está brotando da sociedade brasileira, que passou tanto tempo com informações obscuras e *"secretas"*

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa descritiva, que buscou identificar através de um questionário utilizado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro- ENCCLA, entidade criada em 2003, onde a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do ministério público de diferentes esferas para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate àqueles crimes. Que além de ter notória visão nacional,

possui no cenário mundial, um papel essencial para atender, ainda, as recomendações internacionais. Nesses anos de existência, os trabalhos desenvolvidos pela ENCCLA trouxeram diversos impactos positivos no combate ao crime de lavagem de dinheiro que foram fundamentais para reduzir as práticas de corrupção.

Para que fosse executada a pesquisa, foi necessário acessar os 28 (Vinte e Oito) sítios eletrônicos de cada autarquia, onde foi levada em consideração somente as informações publicadas nos portais das entidades, sem haver a necessidade de manifestação de qualquer usuário.

A pesquisa foi realizada entre os meses agosto a setembro de 2018, e foi dividido em duas áreas a primeira em transparência ativa, subdividida em receitas, despesas, licitações, contratos e relatórios e a transparência passiva, com os seguintes itens: serviços de informação ao cidadão - SIC, serviços eletrônicos de informações ao cidadão, divulgação da estrutura e formas de contatos, encerrando com as boas práticas de transparência.

Os gráficos, tabelas e o questionário foram elaborados utilizando o programa Excel 2016, que alguns questionamentos foram transformados em comparações gráficas para facilitar a análise dos dados, encerrando com uma escala de transparência do sistema.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

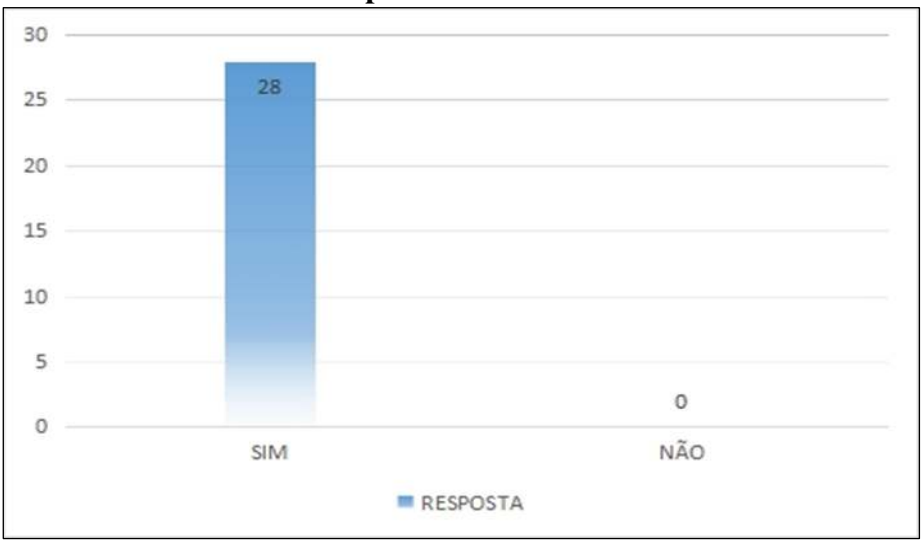
ANÁLISE 1 - Transparência Ativa

O ente possui informações sobre transparência?

Esse questionamento tem como base legal o inciso II, Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, que apresenta a seguinte redação:

liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, e para complementar as informações de transparência o § 2º, Art. 8º da lei 12.527/2011 normatizou a seguinte redação quanto à obrigatoriedade dos órgãos da administração pública quanto às publicações de informações que para o cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Gráfico 1 - O ente possui informações sobre transparência na internet?



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

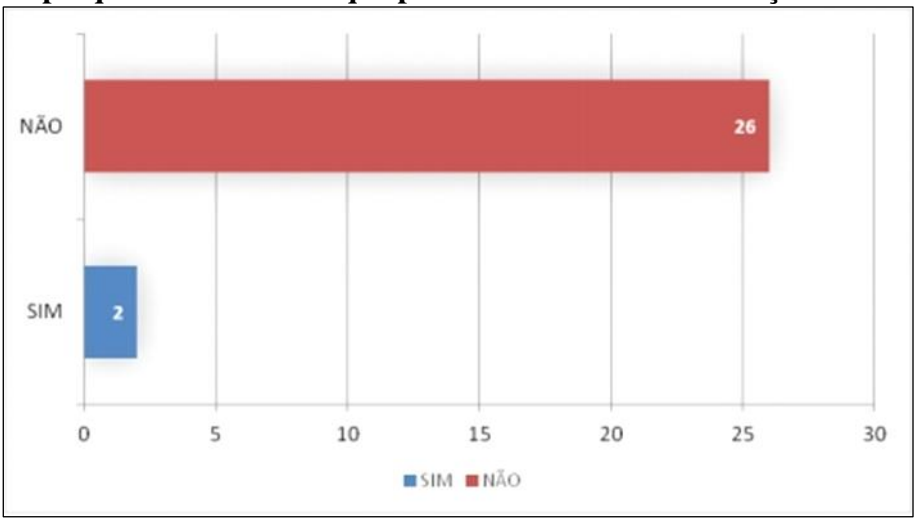
Ao apresentar o resultado, a pesquisa mostra que o sistema está 100% atendendo as normas vigentes, onde existem em todos os sites as informações quanto a transparência e que todos possuem um portal eletrônico ativo e um *link* com o serviço de acesso à informação.

O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?

A legislação exigiu que os portais de transparência apresentassem ferramentas de fácil compreensão e que pudessem propiciar uma interatividade entre os usuários e o sítio eletrônico a fim de atender da forma mais clara possível, com isso o Inciso I, do Art. 3º da Lei 12.527/2012, exige que os sítios devem conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Mas o que a pesquisa apresenta a seguir é um fato de extrema dificuldade quanto ao sistema em cumprir esse requisito básico da transparência, sendo que somente dois regionais oferecem esta ferramenta, os conselhos de Rio Grande do Sul e Santa Catarina, além disso os únicos a não seguirem o portal padronizado criado pelo Cofen.

Salienta-se que além de apresentarem essa ferramenta exclusiva, mas obrigatória, ambos os portais possuem um layout bastante interativo, diferenciado, com bem mais informações em relação aos demais e seguido de uma excelente apresentação do portal.

Gráfico 2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?

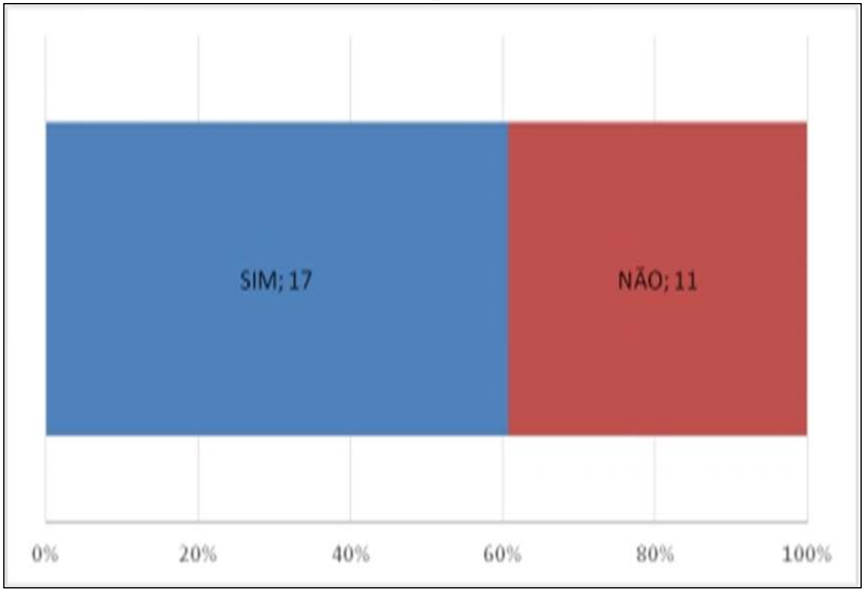
Com a finalidade de criar um padrão mínimo de qualidade das informações públicas, o governo federal editou o decreto nº 7.185/2010 que estipulou as informações mínimas quanto à execução orçamentária, financeira e as diretrizes que os sistemas deverão tomar a partir da publicação do decreto. A lei de responsabilidade fiscal assegurou a transparência da gestão no âmbito das entidades públicas quanto à receita em seu artigo 48-A, Inciso II da LC 101/2000 ao exigir que os órgãos da administração disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica informações do

lançamento e o recebimento de todas as receitas das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Por meio do decreto nº 7.185/2010, no tocante ao Inciso II, Art. 7º o legislador estimou que as informações mínimas para publicação da receita seria: previsão; lançamento, quando for o caso e arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

O resultado da pesquisa destaca que o sistema ainda se encontra um pouco desconforme com que preceitua a legislação vigente, onde 17 (dezessete) autarquias apresentam as informações exigidas, e o restante das 11 (onze) continua fora das conformidades legais exigidas.

Gráfico 3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?

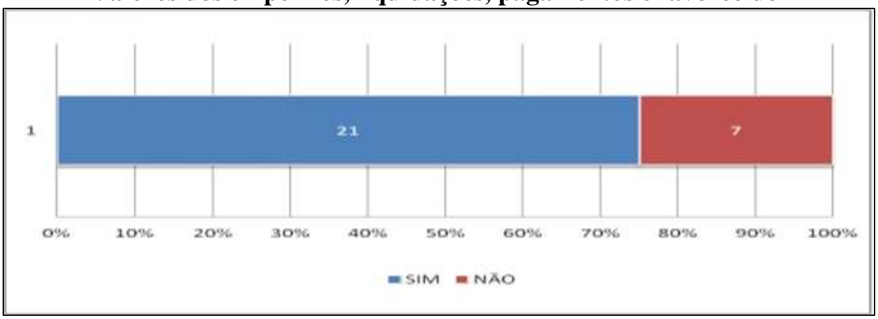


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: Valores dos empenhos, liquidações, pagamentos e favorecido?

No que diz respeito à publicação das despesas, ainda com as diretrizes do Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d" do Decreto nº 7.185/2010 determinou a divulgação das informações da despesa quanto ao valor do empenho, liquidação, pagamento e a identificação dos favorecidos que podem ser pessoa física ou jurídica, com exceção da folha pagamento, que neste caso pode ser utilizado de forma genérica. Os portais que apresentaram as informações obrigatórias foram apenas 21(vinte e um), e 7 (sete) deixaram de apresentar os dados.

Gráfico 4 - As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: Valores dos empenhos, liquidações, pagamentos e favorecido



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

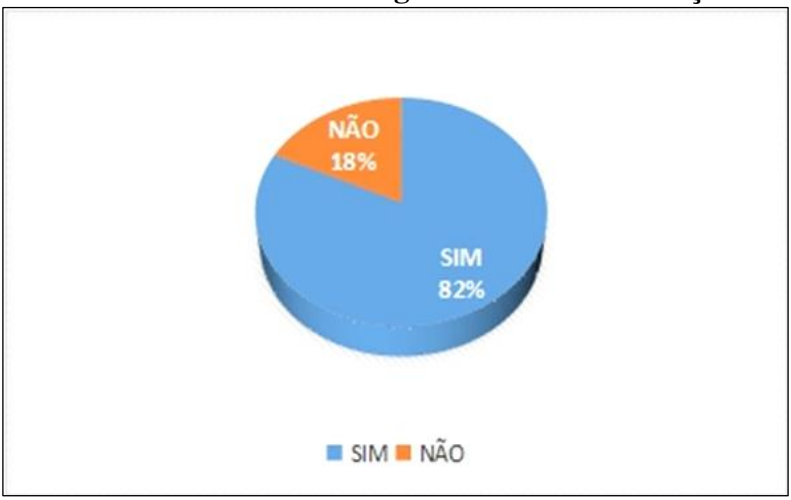
O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo na íntegra os editais de licitação; resultado dos editais, onde o vencedor é suficiente, e contratos na íntegra.

No tocante as informações dos procedimentos licitatórios o Art. 8º da Lei 12.527/2011, o legislador é taxativo ao dizer que é

dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, no seu §1º Inciso IV obriga as entidades a colocar informações mínimas quanto aos procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

O resultado das divulgações dos editais apresentou um percentual bastante significativo, sendo que apenas 18% não apresentavam as informações exigidas, há de se observar que essa publicação tem grande valor quanto ao controle social, visto que os órgãos de fiscalização ver esse tipo de difusão bastante relevante.

Gráfico 5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo na íntegra os editais de licitação

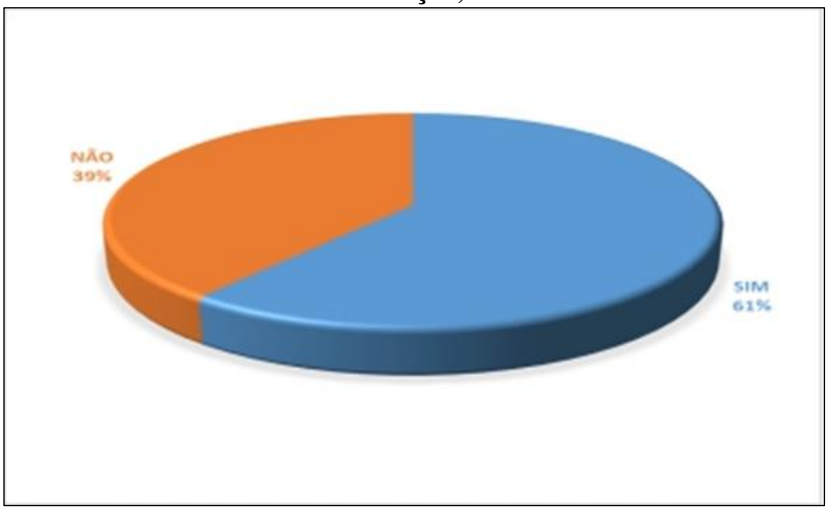


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

É importante destacar que além dos editais de licitação, o mesmo inciso obriga a divulgar o resultado da licitação, independentemente da modalidade licitatória.

O método utilizado da pesquisa exigiu que apenas a divulgação do vencedor seria suficiente para cumprir a norma, logo então, o resultado da pesquisa não apresentou um resultado satisfatório nos portais de transparência dos conselhos, uma vez que apenas 61% (sessenta e um por cento) divulgaram os resultados dos certames licitatórios, que ao comparar com o resultado da divulgação dos editais, o número ficou bastante abaixo do esperado.

Gráfico 6 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo os resultados dos editais de licitação, onde o vencedor é suficiente

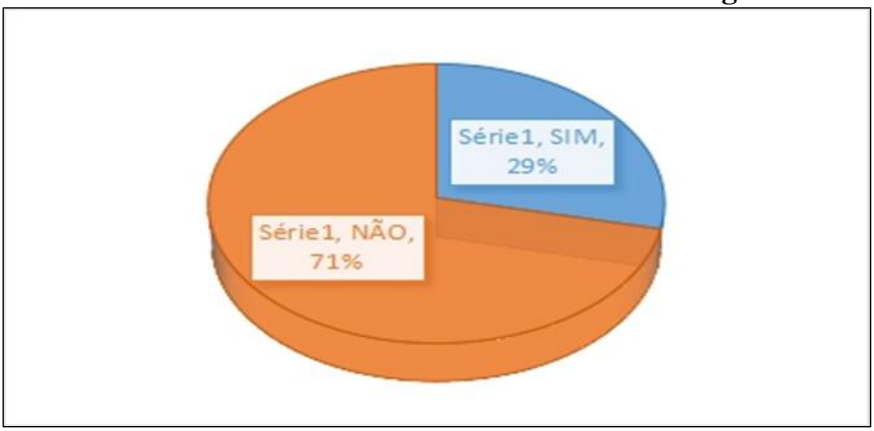


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

A última obrigação do Inciso IV, § 1º do Art. 8º normatizou a obrigação da publicidade dos contratos celebrados com a administração, que apesar dos conselhos divulgarem os editais, os

resultados não formam uma conformidade com a legislação em vigor, pois há um pequeno número de divulgações dos contratos na íntegra nos portais pesquisados, onde 71% (setenta e um por cento) não publicam os contratos, desrespeitando as normas de acesso à informação na forma passiva.

Gráfico 7 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo os contratos na íntegra



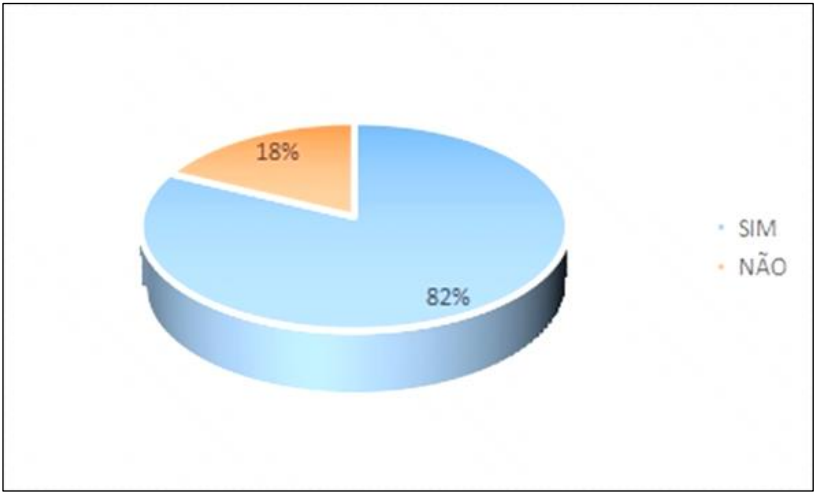
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

Os entes divulgam as informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados da modalidade, data, valor, número e ano do edital e objeto nos últimos 6 meses.

Ainda com relação às informações de procedimentos licitatórios a pesquisa buscou esclarecimentos concernentes aos certames com informações básicas que vão desde dados de modalidade, data, valor, número, ano de edital e objeto nos últimos 6 (seis) meses, o questionamento buscou uma relação quanto ao Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010, que introduz sem prejuízo dos direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos a

obrigação da disponibilidade em meios eletrônicos quanto aos procedimentos licitatórios realizados, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo. Além deste decreto o §1º, Inc. IV, Art. 8º da Lei 12.527/2011 apresentam obrigações pertinentes aos procedimentos licitatórios, onde com todas essas bases legais as entidades apresentam um nível satisfatório quanto a publicação dos dados referente a modalidade, data, valor, número, ano do edital e objetos, visto que 82% (oitenta e dois por cento) dos sítios pesquisados divulgam essas informações básica.

Gráfico 8 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados da modalidade, data, valor, número e ano do edital e objeto nos últimos 6 meses

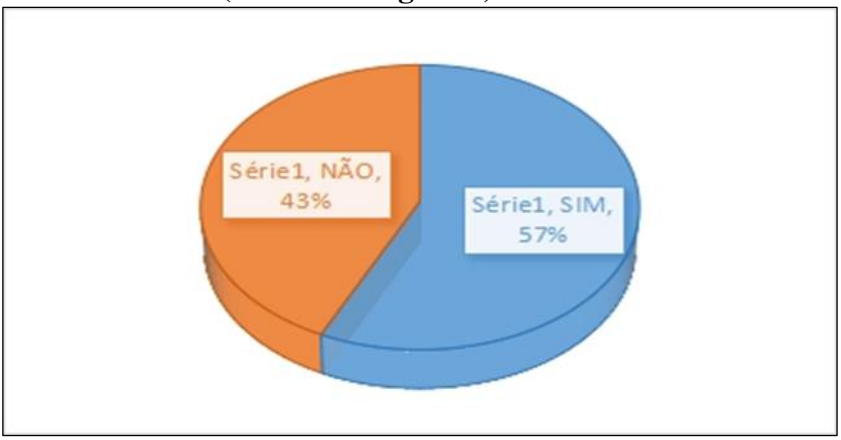


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

O site apresenta a prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior,

Em relação às publicações da prestação de contas ou relatório de gestão, apenas 57% (cinquenta e sete por cento) cumpriram a norma do Art. 48, caput, da LC 101/2000, que obriga a divulgação dos instrumentos de transparência e entre os documentos citados na legislação está a divulgação em meios eletrônicos de acesso público o relatório de prestação de contas, que na pesquisa foi exigida apenas a do ano anterior. O resultado apresentado demonstra que a divulgação deste relatório poderia ser mais satisfatória, visto que a prestação de contas é um documento onde o envio é obrigatório anualmente ao TCU (Tribunal de Contas da União) de todo o sistema, e os regionais além de encaminhar para o órgão de fiscalização externa também envia para Cofen, que é responsável por auditar os relatórios de gestão de cada regional.

Gráfico 9 - O site apresenta a prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior



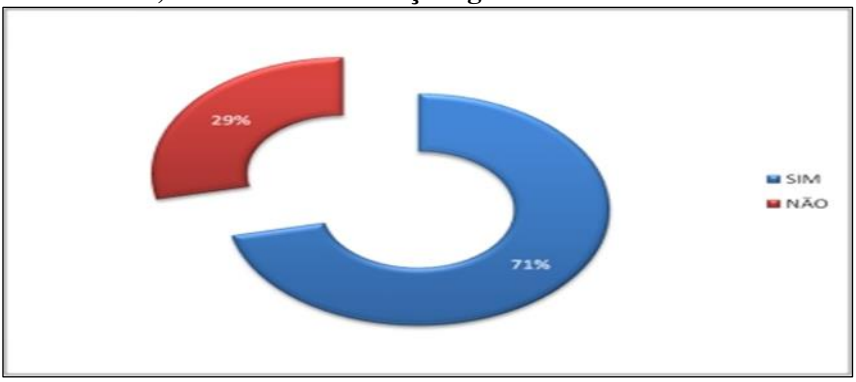
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: pesquisa de campo.

O site apresenta o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?

As publicações desses dois relatórios estão amparadas no Art. 48, *caput*, da LC 101/2000, busca o legislador propor que os órgãos publicassem as informações mais simples, com o intuito de levar ao cidadão desprovido de conhecimentos técnicos a compreensão da situação real das entidades quanto à execução do orçamento e as despesas de pessoal. O resultado foi totalmente negativo para sistema, visto que nenhuma entidade publicou os relatórios.

Contém relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes

Gráfico 10 – Contém relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

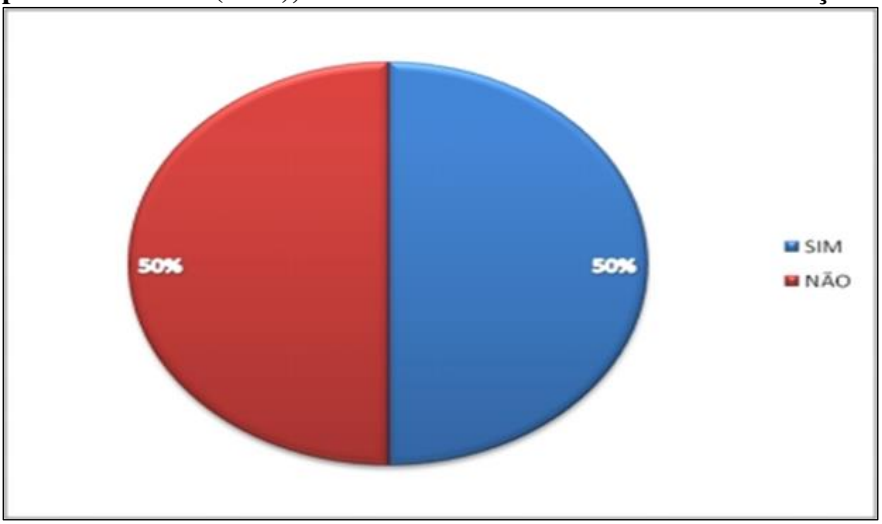
No tocante ao Art. 30, Inciso III, da Lei 12.527/2011, que estabelece a obrigação de publicar anualmente nos portais de acesso a informações o relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes. O resultado da pesquisa demonstrou que apenas 8 conselhos regionais não divulgaram os dados estatísticos, que foram os estados do AC; BA; ES; MG; PI; PR; RJ; TO.

O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?

Com relação à viabilidade de publicar os arquivos em diferentes tipos de arquivos, como .PDF; .XLS; .CSV; .TXT essa exigência tem a finalidade de facilitar os mecanismos de pesquisas, análise de dados e gerar informações mais precisas através de gráficos, tabelas, entre outros. A legislação determina que as entidades públicas promovam, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, onde essa obrigação é de natureza passiva e tem como objetivo fundamental para administração a diminuição do custo-hora dos servidores, haja vista que os documentos já estarão publicados, não havendo a necessidade de responder ou encaminhar qualquer tipo de informação ou documento e um controle social mais rígido.

A pesquisa apresentou que metade do sistema COFEN/CORENs está adaptado ao Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/2011, onde o legislador buscou apresentar uma solução prática e fácil para que o controle mais simples.

Gráfico 11 – O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

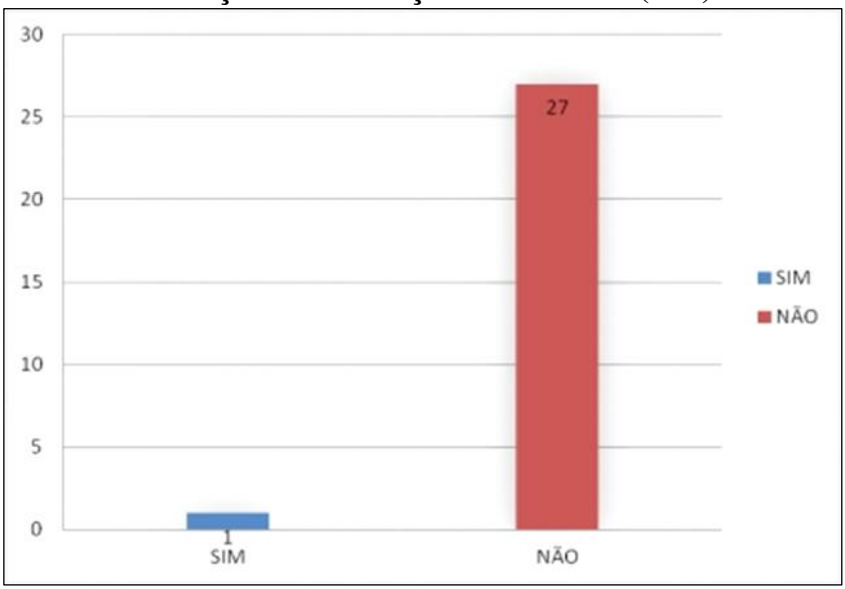
ANÁLISE 2 - Transparência Passiva

Existe indicação precisa no site em funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?

É importante destacar que apesar dos órgãos apresentarem bons resultados em divulgações mais complexas, em contrapartida, algumas das obrigações mais simples apresentaram um resultado bastante negativo para o sistema, como disponibilizar um formulário padrão para download, afim de proporcionar o funcionamento do serviço de informações ao cidadão na forma física, para que o cidadão consiga impetrar um requerimento objetivo do que deseja

obter a informação, e o único conselho que disponibilizou foi o estado de Amazonas, seguindo assim os Art. 8º, §1º, I e Art. 9º, I, ambos da Lei 12.527/2011, a qual disponibilizou um requerimento padrão em formato TXT., ou seja, com possibilidade de digitar as informações desejadas em qualquer ferramenta que aceite esse tipo de arquivo, ou se preferir imprimir e fazer manual.

Gráfico 12 – Existe indicação precisa no site em funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

Há indicação do órgão, endereço, telefone, horário de funcionamento?

A divulgação de informações básicas, pode parecer até mera formalidade ou até mesmo excesso de informações, mas a simples

disponibilização da indicação do órgão, endereços, telefones e horários de funcionamento é algo de extrema importância para o cidadão que necessitam utilizar os serviços oferecidos por qualquer entidade seja ela na esfera privada ou pública, logo então o Art. 8º, §1º, I, e Art. 9º, I, da Lei 12.527/2011, deixou a obrigação da publicação dessas informações bastante visível independentemente de qualquer requerimento e ser de fácil acesso, e no tocante a essas publicações o sistema apresenta um ótimo resultado, onde 100% (cem por cento) dos portais pesquisados divulgam as informações exigidas pela legislação.

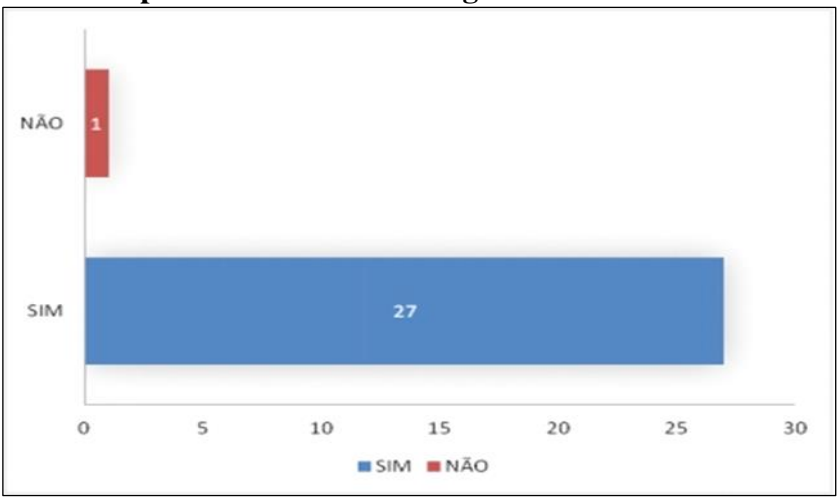
Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?

Diferentemente do SIC físico, as entidades autárquicas que forma o sistema Cofen/Corens apresentaram um resultado excelente quanto à possibilidade de solicitar informações de forma eletrônica através do e-SIC, em conformidade total com o Art.10º, §2º, da Lei 12.527/2011, onde a legislação normatizou que os órgãos devem possibilitar o envio de requerimentos via sítios oficiais na web, e que seja de forma prática e simples a fim de viabilizar a solicitação, mas apenas 2 (dois) conselhos não apresentaram uma interação de forma fácil e descomplicada, os regionais de MG e SC, por não utilizarem o sistema padrão, em detrimento de todo o restante do sistema que fazem uso, ressaltando ainda na análise do portal e-Sic desses dois conselhos em comparação com os outros, o restante apresentou uma plataforma bastante interativa e de fácil acesso.

No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?

No intuito de apresentar e de facilitar as informações para a sociedade, a legislação normatizou através do seu Art. 8º, §1º, inciso I da Lei 12.527/2011, que os entes devem obrigatoriamente disponibilizar as competências e a estrutura organizacional das unidades administrativa, visando assim facilitar para que qualquer cidadão ao exigir uma informação fosse diretamente no setor, unidade, departamento ou órgão que pretendesse impetrar qualquer tipo de requerimento. E quase todo o sistema está bastante avançado nesse aspecto, visto que apenas o conselho regional do Amapá encontra-se em desconformidade com as normas vigentes.

Gráfico 13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

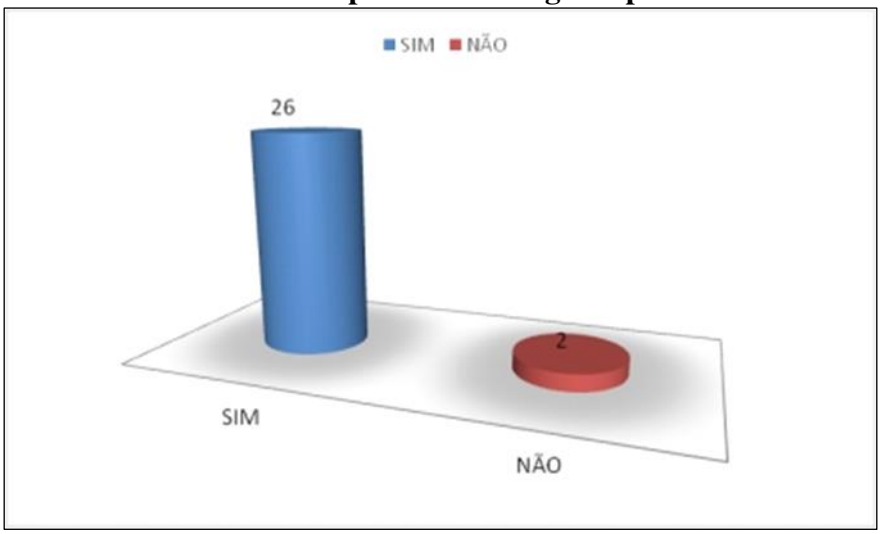
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIAS

Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?

As leis de transparências não contemplaram a obrigação de publicar a remuneração dos servidores públicos, mas em contrapartida o poder executivo federal, editou um decreto regulamentando a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que através do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 obrigou a divulgação das remunerações e subsídios recebidos, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa. No entanto posteriormente houveram vários questionamentos quanto a legalidade desse tipo de publicação, mas o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777, decidiu, por unanimidade, que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, do nome de servidores e dos valores dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.

A pesquisa apresentou um resultado muito satisfatório, onde 26 (vinte e seis) entidades divulgaram as informações prevista no decreto, e apenas 2 (dois) conselhos regionais não publicaram as remunerações dos servidores, que foram Maranhão e Pará.

Gráfico 14 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?



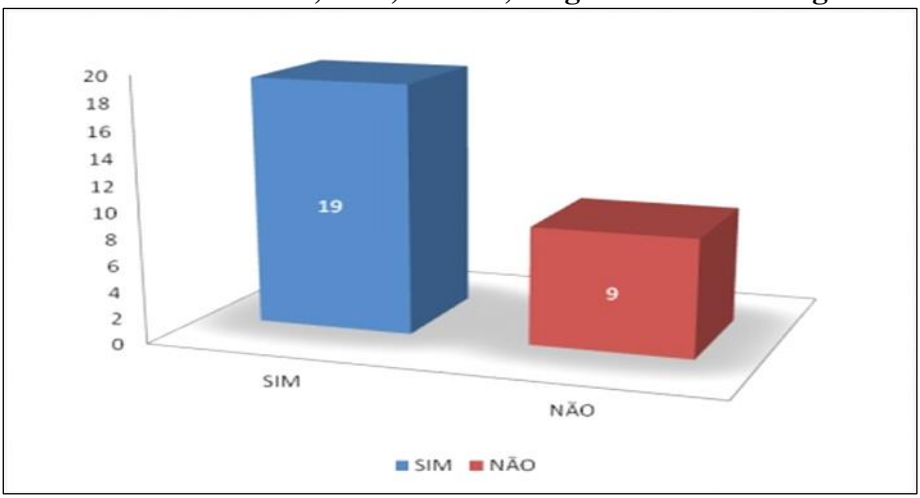
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

Esse item é considerado como uma boa prática de transparência pelos órgãos de controle externo, visto que é uma natureza de despesas a qual já teve várias escândalos de fraudes, sendo que as legislações não contemplaram especificamente e detalhadamente como esses tipos de despesas deveriam ser publicado nos portais, mas no tocante a publicidade dessas informações mesmo não sendo regulamentada no âmbito federal, verificando assim que o sistema apresentou um bom resultado, onde 19 (dezenove) conselhos disponibilizaram as informações do

questionário, sendo que 09 (nove) não apresentaram, relativamente um número alto pelo quantitativo pesquisado.

Gráfico 15 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa de campo.

ESCALA DA TRANSPARÊNCIA NO SISTEMA COFEN/CORENs

Com o resultado de todas as questões levantadas anteriores e os dados colhidos na pesquisa utilizando-se da metodologia da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, foi elaborada a escala de transparência do sistema Cofen/Corens, que tem como objetivo demonstrar a atual situação das autarquias, de como anda o nível de transparências das entidades, figurando no topo do ranking o regional de Rio Grande do

Sul isoladamente com nota de 9,3, e no fim da escala o conselho regional de enfermagem de Maranhão com nota de 3,2, há de se observa que o órgão central do sistema apresentou uma nota entre os melhores, a qual ficou empatada com outros 3(três) conselhos regionais, que foi a nota mais repetida das 28 autarquias.

Tabela 1 – Escala da Transparência do Sistema Cofen/Corens

UF	NOTA	UF	NOTA
RS	9,3	AM	7,7
DF	9,1	BA	7,4
SP	9,1	ES	7,4
PB	8,8	TO	7,4
SE	8,8	PI	7,3
BR/COFEN	8,8	MG	7,2
SC	8,8	MS	7,2
PE	8,6	GO	7,1
CE	8,5	RO	6,6
MT	8,4	AP	6,4
RN	8,3	PR	6,0
AL	8,1	RJ	5,1

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Pesquisa nos sistemas.

CONCLUSÃO

A lei da transparência, dentro do Estado Democrático de Direito, é um chamado para colocar a administração pública mais

próxima da sociedade, criando dentro de cada cidadão espalhado por esse país de dimensão continental da necessidade de ser mais um fiscal com o objetivo de um controle social cada vez mais eficaz, para que nossos representantes sejam mais cautelosos, prudentes e legalistas, inserindo valores éticos e morais ao gastar recursos dos contribuintes. Com o advento da lei de acesso à informação e todas as demais normas em plena a vigência no país, há uma expressão generalizada que cria um novo grau de exigência aclamada pela sociedade contemporânea.

Como é frequente o estado não se aperfeiçoar em muitos os temas que ele mesmo cria, indo na contramão está à sociedade cível que normalmente busca um objetivo bastante filtrado e que algumas vezes conta o apoio de alguns órgãos públicos que pleiteiam o mesmo objeto. Diferentemente dos outros assuntos que o estado não busca solucionar alguns problemas de forma amigável com outros poderes, o tema transparência eclodiu nos últimos 30(trinta) anos de forma bastante expressiva, sendo contemplada pela constituição de 1988.

A Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro surgiram como expressão máxima da imprescindibilidade de se instalar no País uma dinâmica estatal com foco na articulação entre as instituições para o combate coordenado aos crimes de lavagem de dinheiro e de corrupção, por meio dos eixos de prevenção, repressão, capacitação e difusão.

O resultado da pesquisa apresenta informações de grande relevância para a sociedade e em especial aos seus inscritos que são os profissionais da enfermagem, visto que esses são os maiores interessados de como anda a prestação de contas do órgão que busca a ética para seus profissionais.

Visto que a pesquisa conseguiu realizar seus objetivos principais, descobrindo todos os sítios eletrônicos, links de acesso à

informação de forma bastante fácil e visível para qualquer cidadão que tenha interesse nesse tipo de pesquisa. Logo então, como a meta do questionário não era fazer juízo de valor da qualidade dos dados e sim se as informações estavam publicadas a fim de atender as legislações vigentes e de criar a escala de transparência de todo o sistema, confirmando assim objetivo da pesquisa, sem que houvesse qualquer empecilho na busca dos dados, e no tocante a busca por autores dos temas relacionados não houve problemas devido que o título traz um assunto muito discutido na atualidade .

Há de se observa que o sistema ainda busca uma fórmula homogênea para tratar o assunto, no que diz respeito à transparência, pois ao elaborar a escala do sistema percebe-se que há uma grande distância entre os primeiros e os últimos do ranking, segundo os dados da pesquisa.

Embora em alguns aspectos todo o sistema está atendendo boa parte das normas, observa-se que em outros está em desconformidade com vários itens, logo então, sugere-se que todos que formam o sistema Cofen/Corens sigam um padrão único disposto a uniformizar todo o sistema, melhorando assim os índices de transparência para todos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL, **Decreto n. 7.724, 16 de maio de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL, **Lei n. 5.905, de 12 de julho de 1973**. Brasília: Planalto, 1973. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Resolução Cofen n. 576/2018**. Brasília: Planalto, 2018. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 652777**. Relator: Ministro Teori Zavascki. Data: 23/04/2015. Brasília: STF, 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 23/09/2022.

CASTRO, D. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. São Paulo: Editora Grupo Gen, 2015.

MATIAS PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

André Silva de Oliveira é graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail para contato: portocalle62@gmail.com

Artur Angelo Ramos Lamenha é professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutor em Administração pela Universidad Nacional de Misiones (UNAM). E-mail para contato: artur.lamenha@gmail.com

Carmen Lucia Tavares Felgueiras é graduada em Ciências Sociais. Mestre e doutora em Sociologia. Professora da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail para contato: carmen.ppgsd@gmail.com

Davide Torsello é pesquisador e professor da Central European University (CEU). Mestre e doutor em Antropologia Social pelo Instituto Max Planck de Antropologia Evolutiva. E-mail para contato: torsellod@ceu.edu

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador do *think tank* IOLEs. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Fernanda Maria Afonso Carneiro é coordenadora de curso da Faculdade Uninta. Doutora em Teoria Jurídica e Relações Internacionais pela Universidade de Évora. E-mail para contato: fernandaafonsoadv@gmail.com

João Vinícius Santos Correia de Melo é contador do Conselho Regional de Enfermagem. Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ensino Universitário do Nordeste (SEUNE). E-mail para contato: jvscm93@hotmail.com

Luciano Augusto de Oliveira é graduado em Ciência Política e Gestão Pública pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER). Área de interesse de pesquisa: Políticas Públicas. E-mail para contato: luciano.augusto@live.com

Luiz Fernandes Machado Mendes é graduado em Direito e Pedagogia. Mestre em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania. Doutorando em Sociologia e Direito. E-mail para contato: luizfernandesmachadomendes@gmail.com

Milton Ramiro Capita Boma é graduado em Ciências da Educação. Mestre em Governação e Gestão Pública. Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa. E-mail para contato: miltonboma33@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Patricia Barcellos Netto é mediadora judicial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Especialista em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). E-mail para contato: patriciabarcellosnetto@gmail.com

Thiago Enes é integrante do grupo de pesquisa "Corrupção e Poder no Mundo Ibérico - Séculos XVI a XVIII". Doutor em História Moderna pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail para contato: enes.thiago@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023