

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *stricto sensu* - MESTRADO EM DIREITO**

**VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO**

**CORRUPÇÃO E A ATIVIDADE EMPRESARIAL**

**CURITIBA**  
**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *stricto sensu* - MESTRADO EM DIREITO**

**VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO**

**CORRUPÇÃO E A ATIVIDADE EMPRESARIAL**

**CURITIBA**  
**2010**

**VALMOR ANTONIO PADILHA FILHO**

**CORRUPÇÃO E A ATIVIDADE EMPRESARIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Fábio André Guaragni.

**CURITIBA  
2010**

**Presidente:**

---

**Professor Doutor Fábio André Guaragni  
Orientador**

---

**Professor Doutor Luiz Antonio Câmara  
Membro Interno**

---

**Professor Doutor Eliezer Gomes da Silva  
Membro Externo**

**Curitiba, 29 de julho de 2010.**

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, Valmor e Arisalete. Por tudo.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por estar sempre comigo, e me amparar nesta etapa importante da minha vida.

À minha família, meu mais seguro refúgio.

Ao amigo e orientador Dr. Fábio André Guaragni. Que Deus lhe abençoe sempre.

Aos diletos professores Drs. Luiz Antonio Câmara e Eliezer Gomes da Silva, pelo exemplo de comprometimento com a docência.

## **EPÍGRAFE**

Senhor, fazei-me um instrumento de Vossa paz.  
Onde houver ódio, que eu leve o amor.  
Onde houver ofensa, que eu leve o perdão.  
Onde houver discórdia, que eu leve a união.  
Onde houver dúvida, que eu leve a fé.  
Onde houver erro, que eu leve a verdade.  
Onde houver desespero, que eu leve a esperança.  
Onde houver tristeza, que eu leve a alegria.  
E onde houver trevas, que eu leve a luz.

(São Francisco de Assis)

## RESUMO

A dissertação pretende analisar o fenômeno da corrupção, mazela que é recorrente na história brasileira, e que serve de vetor para o desequilíbrio da economia e desigualdade social. A abordagem inicia-se com um retrospecto acerca da implantação das práticas corruptas no país, sua sedimentação com o decurso do tempo, a fim de explicar as condicionantes que moldaram o “jeito” peculiar do brasileiro tratar a corrupção, o que ocorre graças ao seu completo alijamento no processo de formação do estado, e a falta de clareza quanto aos limites entre o público e o privado. Em um segundo momento, busca-se situar a temática em âmbito mundial, procurando retratar a necessidade de flexibilização da soberania estatal, e de adoção de medidas de abrangência transnacional, a fim de debelar a corrupção globalizada. Promove-se, em sequência, uma verificação da legislação interna relativa aos crimes de corrupção e, por fim, são explicitados alguns mecanismos capazes de mitigar a incidência deste grave problema.

**Palavras-chave: Direito Penal, corrupção, globalização, sociedade de risco, impunidade.**

## RESUMEN

El trabajo analiza el fenómeno de la corrupción, enfermedad que es recurrente en la historia de Brasil, y sirve como un vector para el desequilibrio en la economía y la desigualdad social. El enfoque comienza con un flashback sobre la aplicación de las prácticas corruptas en el país, su sedimentación con el paso del tiempo a fin de explicar las condiciones que dieron forma a la "forma" para el tratamiento de la corrupción peculiar de Brasil que se produce a través de su completa el lanzamiento del proceso de formación del Estado, y la falta de claridad sobre los límites entre los sectores público y privado. En un segundo paso, se busca situar el tema en todo el mundo, tratando de retratar a la necesidad de flexibilización de la soberanía del Estado, y la adopción de medidas al alcance transnacional, con el fin de frenar la corrupción mundial. Promueve, en secuencia, una verificación de la legislación interna en delitos de corrupción y, por último, son algunos de los mecanismos explícitos para mitigar la incidencia de este grave problema.

**Palabras-clave:** Derecho penal, corrupción, globalización, sociedad del riesgo, impunidad.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 A CULTURA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: VISÃO ANTROPOLÓGICA</b> .....	13
2.1 A CULTURA DA CORRUPÇÃO JÁ NASCE NO BRASIL COLÔNIA.....	13
2.2 E A CORRUPÇÃO SE ACONCHEGA E PERPETUA NO SEIO DA MONARQUIA NACIONAL.....	22
2.3 A FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DAS ELITES.....	26
2.4 A CORRUPÇÃO NA DITADURA MILITAR.....	32
2.5 A INDEFINIÇÃO NO SENTIDO DE COISA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL, COMO FOMENTO PARA A CORRUPÇÃO. O “JEITINHO BRASILEIRO”.....	35
<b>3 O ESTADO E A CORRUPÇÃO EM UM MUNDO GLOBALIZADO</b> .....	49
3.1 OS MODELOS ANTERIORES DE ESTADO.....	51
3.2 A FLEXIBILIZAÇÃO DA NOÇÃO DE SOBERANIA NACIONAL.....	58
3.3 OS CANAIS ESTATAIS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	63
3.4 A GLOBALIZAÇÃO QUE APROXIMA E EXCLUI.....	82
3.5 A CORRUPÇÃO SE ALASTRA PELO MUNDO.....	89
3.6 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL.....	93
3.7 A PERCEPÇÃO E OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO.....	110
<b>4 OS CRIMES DE CORRUPÇÃO E A SOCIEDADE DE RISCO</b> .....	117
4.1 CONCUSSÃO.....	121
4.2 CORRUPÇÃO PASSIVA.....	128
4.3 CORRUPÇÃO ATIVA.....	135
4.4 CORRUPÇÃO ATIVA EM TRANSAÇÃO INTERNACIONAL E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL.....	137
4.5 CORRUPÇÃO ELEITORAL ATIVA E PASSIVA.....	144
4.6 A CORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	148
4.7 A SOCIEDADE DE RISCO E A CORRUPÇÃO. UM NOVO BEM JURÍDICO SUPRA-INDIVIDUAL.....	155

<b>5. MECANISMOS PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO</b> .....	163
5.1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	172
5.2 AMPLIAÇÃO DO ROL DE LEGITIMADOS PARA ASSISTÊNCIA À ACUSAÇÃO.....	175
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	178
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	180
<b>ANEXOS</b> .....	188

## 1 INTRODUÇÃO

O início de um trabalho é sempre um momento crucial. Não são perceptíveis, de plano, as indefinições e agruras que marcam o desenvolvimento de um tema. E este desafio é potencializado ainda mais, quando o assunto a ser desvendado é a corrupção.

Mas o que se pretende é ser simples. É se fazer compreender, até mesmo por aquele que não dispõe de conhecimento jurídico algum. E para uma parcela significativa de gente, sequer há conhecimento, sequer há educação. E na ponta desta carência constatada repousa a corrupção.

A corrupção, antes de reclamar a intervenção do Direito Penal, mostra-se como um flagelo social.

Numa época em que os valores morais são espezinhados com o cinismo mais deslavado, é preciso reacender nos corações dos jovens a chama sagrada da honestidade.

É sentimento partilhado por muitos que nosso país atravessa uma “crise de caráter” particularmente aguda.

Casos de desonestidade nos mais altos círculos da administração pública já não estarrecem a nação pela sua perigosa freqüência.

São tantos e tão acintosos os atentados contra o erário público, que quase se diria que a retidão, a honestidade é a exceção e não a regra.

Todos, intuitivamente, pressentem que o futuro do país está comprometido se esse “estado de coisas” perdurar.

O clima moral em que crescem as novas gerações é tal, que ganha força a noção de que o supremo alvo da existência é o êxito, pelo qual se paga qualquer preço. Agem como se o que importa é avançar, progredir, enriquecer, ainda que sobre a ruína de todas as virtudes que fizeram a grandeza de nossa civilização.

É neste cenário que a análise se desenrolará.

Primeiramente, em uma abordagem antropológica, serão retratadas as condicionantes históricas que tornaram a corrupção uma constante no Brasil.

Também neste momento se tentará caracterizar a relação tempestuosa do brasileiro no trato com a coisa pública, o seu constrangimento e inferioridade em relação à figura estatal, e o “jeitinho brasileiro” que o faz uma figura tão peculiar e distinta.

Adiante, em uma ampliação do foco de estudo, a corrupção será confrontada com o fenômeno da globalização, fazendo-se necessário demonstrar, assim, a flexibilização da soberania nacional e o movimento por uma normatização transnacional, que seja capaz de alcançar e tutelar suficientemente a corrupção internacional.

Na busca por respostas, diante da inquietação que ronda o tema, em um novo capítulo será analisada a legislação interna acerca dos crimes de corrupção, bem como a nova feição supra-individual que caracteriza o crime de corrupção inserido em uma sociedade de riscos.

Por fim, já que o assunto é desafiante, algumas ponderações despreziosas são dirigidas, mais no sentido de propiciar reflexão do que propriamente objetivar inculcar uma solução pronta e acabada.

## **2. A CULTURA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: VISÃO ANTROPOLÓGICA**

Desde os primórdios do descobrimento, a corrupção mostra-se como uma ferida aberta, que expõe e fragiliza o corpo social brasileiro.

Este diagnóstico latente, que se sedimentou ao longo de um processo histórico de formação do estado nacional, restou disseminado na certeza de que este nefasto fenômeno, que existe, sempre existiu, e sempre existirá, tem comprovada incidência global, mas encontrou, em terras tupiniquins, terreno fértil para se proliferar.

Necessário se mostra, então, um enfoque inicial do problema sob o prisma cultural, procurando afastar, desde logo, a idéia de que o brasileiro é, por sua própria natureza, menos sério e mais corrupto que os outros. A feição do corrupto ou do corruptor não se revela através de um gatilho genético, de um determinismo biológico, nem é fruto do calor dos trópicos ou da malemolência e atrevimento que caracteriza o carnaval, o samba e o futebol.

Em verdade, o que existiu, e ainda persiste, são condicionantes históricos, alguns percalços, a permitir a instalação e perenidade de uma verdadeira rede de corrupção, que envolve com desenvoltura o setor público e a iniciativa privada.

### **2. 1 A CULTURA DA CORRUPÇÃO JÁ NASCE NO BRASIL COLÔNIA**

Para explicar a força e abrangência desta corrupção sistêmica, vale retroagir, inicialmente, ao remoto e peculiar período colonial, em que a metrópole lusitana tencionava, de forma parasitária e exploratória, unicamente a extração máxima das riquezas que as terras de além-mar pudessem oferecer, fossem elas artigos naturais e exóticos, produtos manufaturados no espaço colonizado, e que não eram sequer imagináveis no mercado europeu, e também a consolidação de sua presença no continente americano.

Desde o primeiro contato visual entre o europeu que desembarcava da caravela e o indígena que o aguardava atônito na praia, encantado e confuso em distinguir aquela figura brilhante e mítica, não havia como identificar as intenções

do primeiro, se ferozes ou pacíficas, e que o traziam de uma terra tão distante e desconhecida.

Em verdade, os propósitos eram francamente distintos. A força motriz que impulsionava o europeu, em sua verdadeira cruzada pelos mares, objetivava a descoberta de novos mercados, de riquezas que pudessem ser reunidas e apropriadas, para um posterior retorno triunfante e merecido gozo na metrópole. Já aquele que recebia o destemido forasteiro, até pela surpresa do evento, o fazia amistosamente, despido (literalmente) de qualquer propósito egoístico, movido pela crença de que se tratavam de divindades imbuídas de boas intenções.

O indígena, ludibriado e corrompido em sua pureza, em um primeiro momento sucumbiu às inovações e confortos trazidos pelos colonizadores, mas percebeu, em pouco tempo, a armadilha por trás do encantamento, o flagelo de submissão a que estava submetido, a constatação de que este contato lhe trouxe como legado doenças, desagregação de seus valores e sofrimento. O próprio índio, destituído de sua condição humana por intervenção do colonizador, foi relegado ao *status* de mera mercadoria de exportação.

Contudente é o retrato traçado por Darcy Ribeiro<sup>1</sup> deste encontro fatal (capitulado como uma invasão), do encantamento e das perspectivas opostas alimentadas por cada um dos protagonistas do descobrimento:

Ao longo das praias brasileiras de 1500, se defrontaram, pasmos de se verem uns aos outros tal qual eram, a selvageria e a civilização. Suas concepções, não só diferentes mas opostas, do mundo, da vida, da morte, do amor, se chocaram cruamente. Os navegantes, barbudos, hirsutos, fedentos de meses de navegação oceânica, escalavrados de feridas do escorbuto, olhavam, em espanto, o que parecia ser a inocência e a beleza encarnadas. Os índios, vestidos da nudez emplumada, esplêndidos de vigor e de beleza, tapando as ventas contra a pestilência, viam, ainda mais pasmos, aqueles seres que saíam do mar.

Para os que chegavam, o mundo em que entravam era a arena dos seus ganhos, em ouros e glórias, ainda que estas fossem principalmente espirituais, ou parecessem ser, como ocorria com os missionários. Para alcançá-las, tudo lhes era concedido, uma vez que sua ação de além-mar, por mais abjeta e brutal que chegasse a ser, estava previamente sacramentada pelas bulas e falas do papa e do rei. Eles eram, ou se viam, como novos cruzados destinados a assaltar e saquear túmulos e templos de hereges indianos. Mas aqui, o que viam, assombrados, era o

---

<sup>1</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 44.

que parecia ser uma humanidade edênica, anterior à que havia sido expulsa do Paraíso. Abre-se com esse encontro um tempo novo, em que nenhuma inocência abrandaria sequer a sanha com que os invasores se lançavam sobre o gentio, prontos a subjugar-los pela honra de Deus e pela prosperidade cristã.

O mesmo autor traduz o impacto do descobrimento, ou invasão, na figura do índio, enganado a ponto de questionar o sentido de sua própria existência:

Mais tarde, com a destruição das bases da vida social indígena, a negação de todos os seus valores, o despojo, o cativoiro, muitíssimos índios deitavam em suas redes e se deixavam morrer, como só eles têm o poder de fazer. Morriam de tristeza, certos de que todo o futuro possível seria a negação mais horrível do passado, uma vida indigna de ser vivida por gente verdadeira.<sup>2</sup>

Decorrido este momento de contato inicial, e um posterior período de desinteresse pela metrópole, que se estendeu por aproximadamente trinta anos (em que a exploração do Brasil foi concedida à iniciativa privada) os primeiros núcleos populacionais foram então constituídos, primeiramente como feitorias (Cabo Frio, Rio de Janeiro e Pernambuco), e depois no sistema de capitânicas, com o fim de promover a manutenção e consolidação da propriedade da nova terra em mãos da coroa portuguesa, que vinha sofrendo crescente pressão de países europeus, que demonstravam franco interesse na exploração das terras americanas, bem como permitir a continuidade e aprimoramento do processo de extração de riquezas naturais e artigos tropicais, para abastecimento do mercado europeu.

Os olhos estavam sempre voltados à metrópole. Não havia qualquer intenção ou preocupação com o desenvolvimento local.

Este intuito predatório é bem esquadrihado por Sérgio Buarque de Holanda<sup>3</sup>:

O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho. A mesma, em suma,

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>3</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 49.

que se tinha acostumado a alcançar na Índia com as especiarias e os metais preciosos. Os lucros que proporcionou de início, o esforço de plantar a cana e fabricar o açúcar para mercados europeus, compensavam abundantemente esse esforço – efetuado, de resto, com as mãos e os pés dos negros -, mas era preciso que fosse muito simplificado, restringindo-se ao estrito necessário às diferentes operações.

Com a coroa portuguesa envidando todos os seus esforços e recursos para a descoberta de novas rotas para as Índias, neste hiato inicial pós-descobrimento, o rei D. Manoel celebrou “contrato de arrendamento” das terras brasileiras, com um consórcio de ricos comerciantes lusitanos, capitaneados por Fernando de Noronha, e interessados na extração do pau-brasil, produto muito requisitado na Europa.<sup>4</sup>

Eduardo Bueno<sup>5</sup> faz remissão a uma interessante carta enviada pelo comerciante florentino Pietro Rondinelli ao governo de Florença, explicitando os termos do acordo celebrando por Fernando de Noronha e a coroa portuguesa:

A decisão de D. Manoel de fazer um contrato semelhante a um consórcio de comerciantes liderado por Fernando de Noronha viria a ter enorme repercussão no primeiro quarto de século da história do Brasil. Ainda assim, nem um único documento relativo a essa resolução foi encontrado nos arquivos portugueses. Os termos da negociação só se tornaram conhecidos graças a uma carta escrita por um agente italiano. Em 3 de outubro de 1502, Pietro Rondinelli, comerciante florentino residente em Sevilha, enviou para o governo de Florença uma correspondência na qual dizia: “Américo Vespúcio estará aqui dentro de poucos dias, o qual suportou bastantes fadigas e teve pouco proveito, pois merecia mais do que o ordinário; e o rei de Portugal arrendou a terra que ele descobriu (*sic*) a certos cristãos-novos, que são obrigados a mandar todos os anos seis navios e descobrir 300 léguas (ou 1.800 Km) anualmente, e a fazer uma fortaleza no território descoberto e mantê-la nos ditos três anos. No primeiro ano, nada pagam à Coroa. No segundo, pagam 1/6 (do valor total da mercadoria) e no terceiro, 1/4 e fazem conta de trazer pau-brasil e escravos e talvez achem coisa de proveito.”

Bastante elucidativa é a descrição elaborada por Celso Furtado<sup>6</sup>, em relação aos interesses e pressões que compeliram a coroa portuguesa a fixar

---

<sup>4</sup> BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degregados** - As primeiras expedições ao Brasil: 1500-1531. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998. p. 66.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>6</sup> FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 26-27.

núcleos populacionais na *terra brasilis*, uma vez que o *ius possidetis*, a noção de exercício efetivo da posse como representativo da propriedade, orientava as ações dos demais países europeus, principalmente de franceses, também interessados na obtenção da madeira pau-brasil:

A descoberta das terras americanas é, basicamente, um episódio dessa obra ingente. De início pareceu ser episódio secundário. E na verdade o foi para os portugueses durante todo um meio século. Aos espanhóis revertem em sua totalidade os primeiros frutos, que são também os mais fáceis de colher. O ouro acumulado pelas velhas civilizações da meseta mexicana e do altiplano andino é a razão de ser da América, como objetivo dos europeus, em sua primeira etapa de existência histórica. A legenda de riquezas inapreciáveis por descobrir corre a Europa e suscita um enorme interesse pelas novas terras. Esse interesse contrapõe Espanha e Portugal, “donos” dessas terras, às demais nações européias. A partir desse momento a ocupação da América deixa de ser um problema exclusivamente comercial: intervêm nele importantes fatores políticos. A Espanha – a quem coubera um tesouro como até então não se conhecera no mundo – tratará de transformar os seus domínios numa imensa cidadela. Outros países tentarão estabelecer-se em posições fortes, seja como ponto de partida para descobertas compensatórias, seja como plataforma para atacar os espanhóis. Não fora a miragem desses tesouros, de que, nos dois primeiros séculos da história americana somente os espanhóis desfrutaram, e muito provavelmente a exploração e ocupação do continente teriam progredido muito mais lentamente.

O início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações européias. Nestas últimas prevalecia o princípio de que espanhóis e portugueses não tinham direito senão àquelas terras que houvessem efetivamente ocupado.

A estrutura populacional engendrada no Brasil colônia, por sua vez, mostrou-se propositalmente estratificada, com a prévia definição dos papéis sociais, a permitir controle e submissão pela metrópole, e um terreno propício para o desenvolvimento da corrupção:

No conjunto dessa população colonial, destaca-se prontamente uma camada superior, desligada das tarefas produtivas, formadas por três setores letrados, participantes de certos conteúdos eruditos da cultura lusitana. Tais eram: uma burocracia colonial comandada por Lisboa, que exercia as funções de governo civil e militar; outra religiosa, que cumpria o papel de aparato de indocinação e catequese dos índios e de controle ideológico da população, sob a regência de Roma; e, finalmente, uma terceira, que viabilizava a economia de exportação, representada por

agentes de casas financeiras e de armadores, atenta aos interesses e às ordens dos portos europeus importadores de artigos tropicais.<sup>7</sup>

Providenciais são as considerações de Roberto Livianu<sup>8</sup> acerca dos vetores para a instalação da corrupção no período colonial brasileiro, ressaltando a questão da distância à metrópole e a ausência de limitações jurídicas e morais como fatores de estímulo:

Os primeiros núcleos da colonização, os sistemas hereditários, como poder político, determinaram o surgimento de inúmeros pólos geradores de corrupção. O arbítrio do donatário, aliado à ambição e ao espírito de aventura alimentado pela distância da metrópole, não ligava os homens portugueses do Brasil colonial a habituais limitações jurídicas e morais. Nos governos gerais, embora se disciplinasse a administração da Justiça, continuaram os abusos e injustiças.

As mesmas percepções foram apontadas por Edmundo Oliveira<sup>9</sup>, fazendo remissão a José Arthur Rios, ao situar vários fatores originários da corrupção no Brasil: “o espírito predatório do colonialismo português, a moral do lucro entranhada nos costumes, a frouxidão dos laços que prendem o indivíduo à coletividade, a organização administrativa que não remunerava suficientemente as pessoas, incentivando-as a enriquecer por qualquer meio.”

Luciano Raposo Figueiredo<sup>10</sup>, citando Vitório Godinho Magalhães, também elenca alguns aspectos que serviram para a proliferação da corrupção naquela época, colocando em destaque a desorganização do sistema jurídico, a falta de um planejado organograma funcional calcado no mérito e, desde a gênese do projeto Brasil, uma dificuldade na diferenciação entre o público e o privado:

A confusão de leis, a morosidade e os caprichos da máquina legal, a justaposição de funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes das condições de organização típicas do Estado moderno em fase de centralização. Inexistia, então, um sistema

---

<sup>7</sup> RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 125.

<sup>8</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 38.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 139-140.

<sup>10</sup> FIGUEIREDO, Luciano Barroso. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 210-212.

jurídico ordenado e organogramas que obedecessem à distribuição racional de funções, méritos, divisão calculada de tarefas e carreiras pontuadas pelo mérito. Tampouco se firmara, ao tempo da colonização do Brasil, a dicotomia entre público e privado.

Tal panorama restou ainda agravado pela política de má remuneração dos servidores estabelecida pela metrópole, o que fomentava práticas de complementação dos ganhos relacionados à sua atividade, e que contava com a complacência da autoridade régia. O autor referido acima pontua:

Magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos, não desperdiçaram chances de cultivar ganhos paralelos. Em troca deles guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando revelava-se também tolerada. Afinal, era recomendável, ao menos tacitamente, participar das oportunidades da economia colonial amealhando ganhos para o patrimônio familiar. Essa lógica que tornava natural a recepção por parte dos funcionários de ganhos no exercício de funções em nome do rei integrava o universo cultural em diversas escalas, desde o ambiente das relações locais em que a autoridade atuava, que aceitavam, até as esferas decisórias na metrópole, que toleravam.<sup>11</sup>

E finaliza o retrato fiel, e desde logo desanimador deste período, valendo-se de lição de Raymundo Faoro, a qual transcreve trechos dos sermões proferidos pelo Padre Antônio Vieira, franco opositor das práticas de corrupção coloniais, que já se mostravam generalizadas e impunes:

A formulação do Padre Antonio Vieira em diversos sermões é límpida como denúncia dos perigos políticos que cercam a conduta dos servidores do rei: “alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vem cá buscar nossos bens” arremata. A tópica da doença do corpo da República apresenta-se confrontada com a tarefa colonizadora:

“El-rei manda-os tomar Pernambuco, e eles contentam-se com o tomar...Este tomar o alheio, ou seja, o do Rei ou o dos povos, é a origem da doença; e as várias artes e modos e instrumentos de tomar são os sintomas, que, sendo de sua natureza muito perigosa, a fazem por momentos mais mortal. E senão, pergunto...: Toma nesta terra o ministro da Justiça? – sim, toma. – Toma o ministro da fazenda? – sim, toma. Toma o ministro da milícia? – sim, toma. [...] E como tantos sintomas lhe sobrevêm ao pobre enfermo, e todos acometem à cabeça e ao coração

---

<sup>11</sup> FIGUEIREDO, Luciano Barroso. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 210-212.

[...] fica tomado todo o corpo e tolhido de pés e mãos, sem haver mão esquerda que castigue, nem mão direita que premie.”<sup>12</sup>

Vale transcrever, ademais, o relato trazido por Flávia Schilling<sup>13</sup>, citando trecho da obra *O Teatro dos Vícios* de Emanuel de Araújo, em que há o comentário a uma Ata da Câmara de Vereadores de Salvador de 1627, e que deixa patente a mútua cumplicidade que se estabelecia entre as castas sociais da época, a serviço dos interesses pessoais e em oposição ao interesse público:

Todo mundo, afinal, conhecia todo mundo, cada qual sabia dos desvios do outro, e assim perpetuava-se a velhíssima cadeia de corrupção generalizada, mesmo quando eventualmente determinada autoridade intentava quebrar pelos menos os numerosos elos da prevaricação. Inútil. Sempre haveria algum “superior” para acobertar e abafar atos ilícitos, mantendo a corrente dos interesses pessoais cada vez mais resistente e incólume a quaisquer golpes contrários. O pequeno comerciante – o taverneiro, o padeiro, o açougueiro, etc – inseria-se fatalmente nesse jogo de interesses e lucro fácil.

Note-se que, em relação à corrupção, esta cumplicidade tácita estabelecida entre as autoridades metropolitanas e os servidores coloniais já era pressuposta, esperada por estes últimos, caso contrário não teriam os mesmos, em razão da já mencionada baixa remuneração dos cargos, estímulo suficiente para lançar-se aos desafios e perigos da terra desconhecida.

Estava lançada a semente para a corrupção institucionalizada, alicerçada na transitoriedade da permanência do agente na inóspita colônia, apenas pelo tempo suficiente para propiciar-lhe um ganho econômico considerável, a possibilitar seu retorno tranqüilo ao velho continente. Este ideário não internalizava, na *psique* do servidor, qualquer identificação ou preocupação, que pudesse servir de freio para as práticas espúrias aqui adotadas. É o que afirma Evaldo Cabral de Mello<sup>14</sup>:

Como compensação pelos modestos ordenados pagos às autoridades ultramarinas, o recrutamento em Portugal de governadores, magistrados

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>13</sup> SCHILLING, Flávia. **Corrupção**: ilegalidade intolerável. Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil. São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 67-68.

<sup>14</sup> MELLO, Evaldo Cabral de. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 210-212.

e outros funcionários já pressupunha que a coroa fecharia os olhos às irregularidades cometidas por seus agentes, desde que atendidas duas condições implícitas: a primeira, a de não atentar contra as receitas régias; a segunda, a de agirem com um mínimo de discrição. Sem essa cumplicidade tácita, não seria possível recrutá-los ao menos nas camadas da nobreza e da burocracia metropolitanas, pois o nomeado, ou melhor diria, o agraciado, só se prestaria a servir fora do Reino na expectativa de fazer o pé de meia que lhe garantiria uma existência tranqüila após o regresso a Portugal. Afinal de contas, como afirmava um governador de Pernambuco de começos do século 18, “sair um homem de sua casa e tornar como foi, (apenas) com esperança de mercês, não é bom nem seguro”. Daí a dificuldade de preencher os postos pouco rentáveis, que eram apenas “de merecimentos”, mas não “de proveito”.

Outra prática que serviu como vetor para a consolidação da corrupção desde os primórdios da colonização diz respeito à vinculação, mesmo que informal, de servidores ultramarinos com a atividade do comércio, inclusive de escravos, o que comprometia a isenção no exercício de suas funções locais. O autor, já mencionado, relata:

À partida para o Brasil, governadores e magistrados entravam em parcerias com mercadores de Lisboa ou do Porto, que se obrigavam a adiantar quantidade certa de produtos a serem comercializados localmente pelas autoridades contra o pagamento de juros de 4 a 6%, a promessa da investigação oficial na cobrança e execução de eventuais devedores e a condição de que as mercadorias seriam escoadas durante o triênio funcional. Daí que no seu derradeiro ano de cargo, governadores e magistrados se apressassem em liquidar as operações e embolsar seus créditos, conscientes de que, fora das funções, já não teriam podido fazê-lo pontualmente. Ao desembarcarem no Brasil, governadores e magistrados se associavam a comerciantes locais ou contratavam caixeiro próprio para comercializarem as fazendas, geralmente a crédito, engajando-se inclusive no comércio de produtos e de escravos entre Pernambuco e as Minas Gerais através do Rio de Janeiro ou do sertão do São Francisco.<sup>15</sup>

Não se poderia deixar de registrar, pela relevância atual, outras modalidades de ganho ilícito praticadas pelos servidores desde logo no período colonial: a nomeação para cargos civis que não requeriam provisão régia, ou que estavam autorizados a preencher por prazo limitado, na dependência de

---

<sup>15</sup> MELLO, Evaldo Cabral de. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 223.

confirmação pelo governador geral e por el-rei.<sup>16</sup> Estava aí lançado o *gérmen* para a prática do nepotismo em nosso país.

Pelo que se percebe deste período histórico colonial, três foram os fatores determinantes para a instalação da corrupção no Brasil: primeiro, a política de baixa remuneração conferida aos servidores encaminhados à Colônia, o que, por si só, não justifica os ilícitos, mas explica porque o fenômeno se alastrou tão facilmente nas mais diversas categorias enviadas pela metrópole.

O segundo fator desencadeante, e que serviu de amalgama para o “sentimento de impunidade” que permeia até os dias de hoje a estrutura governamental, foi a deliberada (e até mesmo ajustada) complacência da metrópole aos atos de corrupção perpetrados nos trópicos, deixando bastante evidente a política espoliatória que fragilizava o Brasil.

O terceiro e também relevante fator diz respeito à falta de identificação dos servidores portugueses enviados, com o desenvolvimento e preservação do próprio país, pautada na idéia egoística de que o eventual ganho a ser individualmente obtido, teria que ser sempre, e por qualquer meio, potencializado, a fim de ser proporcional aos perigos e sacrifícios enfrentados pelo europeu na nova terra.

Não havia qualquer comprometimento com a formação da coisa pública, com um plexo de bens e serviços que pudesse atender às necessidades coletivas. Ficou evidenciado que a intenção colonizadora era exploratória, de levar desta terra o máximo, sem a preocupação de deixar qualquer legado às futuras gerações.

O desafio atual repousa, precisamente, na necessidade em contradizer a máxima de que: “o que começa errado, termina errado”.

## 2.2 E A CORRUPÇÃO SE ACONCHEGA E PERPETUA NO SEIO DA MONARQUIA NACIONAL

Durante o período monárquico brasileiro a questão da corrupção pouco foi empregada ou questionada, em parte porque o problema normalmente é

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 214.

associado a um tipo de Estado em que há igualdade de direitos, o que não era verificado durante o governo monárquico, orientado pela centralização do poder e prevalência do poder moderador, espécie de quarto poder, exclusivo do monarca, e que se mostrava superior aos demais poderes constituídos.<sup>17</sup> Ao imperador sempre cabia a última e inquestionável palavra.

Por outro lado, também serviu para a neutralização ou secundarização do tema a construção de uma figura sobre-humana, a crença de que a condição do monarca era de provisão divina, o que obstava, evidentemente, que a lisura de seus atos fosse alvo de censura ou julgamento pelos homens, meras figuras terrenas.

Mesmo durante o conturbado período do Primeiro Reinado, marcado pelo fechamento da Assembléia Nacional Constituinte e pela crise política que redundou no retorno de Dom Pedro I para Portugal, a noção de corrupção ainda se mostrava incipiente.

Durante o período de apogeu do Segundo Reinado, entre os anos de 1850 e 1870, marcado pela prosperidade econômica e posteriormente pelo final da Guerra do Paraguai, a percepção que se tinha era de que o sistema político mostrava-se intocável. É com a intensificação nas discussões que gravitavam o abolicionismo, a fundação do Partido Republicano e o descontentamento de setores do exército, relegado à condição de “caçador de escravos fugidos”, que a monarquia passou a enfrentar séria oposição.<sup>18</sup>

As viagens constantes de Dom Pedro ao exterior e uma sucessão de leis de caráter paliativo, como a lei do ventre livre e lei dos sexagenários, bem como as constantes mudanças de ministério, geraram instabilidade ao sistema político, passaram a ser objeto de ampla discussão pública, inclusive questionando o próprio poder do monarca. Episódio emblemático deste ambiente de desconfiança na monarquia foi “o roubo das jóias da coroa”, ocorrido na madrugada de 17 para 18 de março de 1882, em que foram retiradas do Palácio de São Cristóvão,

---

<sup>17</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Corrupção no Brasil império**. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 227.

<sup>18</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Corrupção no Brasil império**. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 227.

residência íntima da família imperial, todas as jóias da imperatriz Teresa Cristina e sua filha, a princesa Isabel.<sup>19</sup>

Este evento, mais do que desfalque patrimonial em relação aos objetos subtraídos, trouxe conseqüências políticas mais profundas. A oposição tachou o governo imperial de negligente e omissos na condução de seus temas privados, que ganhavam repercussão pública, sendo amplamente explorados pela imprensa da época. Apurou-se que a Imperatriz ostentou as jóias no baile comemorativo de seus 60 anos. Após, o casal imperial rumou para Petrópolis, sendo que antes teria confiado a guarda das jóias a Francisco de Paula Lobo, membro do serviço particular do Paço, sendo que este, por não encontrar as chaves do cofre, teria deixado a caixa com os objetos dentro de um armário, do qual teriam desaparecido.<sup>20</sup>

Tendo em vista que as jóias da coroa eram consideradas objetos públicos, a polícia da corte iniciou investigação, envolvendo até mesmo a participação do ministro da justiça, logo encontrando vestígios do crime: algumas cordas deixadas no muro de São Cristóvão. As provas indicavam que o delito havia sido arquitetado e executado por funcionários do Paço. Dois funcionários e um ex-empregado – Manuel de Paiva – foram detidos. Dias depois, uma carta anônima revelou que as jóias estavam em uma caixa de biscoitos enterrada nos fundos da casa do último suspeito, assim como outros objetos. O episódio serviu para expor as fissuras morais do governo, sendo que, em relação ao furto das jóias da coroa, a monarquia adotou postura interpretada como conivente, em especial pela falta de medidas punitivas. O principal suspeito, Manuel de Paiva, em que pese afastado de seus serviços no Paço, continuou contando com a proteção do monarca; morava em um terreno na Quinta da Boa Vista, a poucos metros do local onde foram encontradas as jóias e mantinha em seu poder as chaves do palácio. Além disso, os três envolvidos no furto foram soltos imediatamente, com a anuência prévia do imperador. Também os policiais que efetuaram as diligências

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 230.

investigativas, Trigo Loureiro e tenente Lírio, foram condecorados: o primeiro com a Comenda da Rosa, e o segundo com o grau de Cavaleiro.<sup>21</sup>

Tal postura foi interpretada pela imprensa como uma tentativa de silenciar os policiais. Sendo considerado como um simples furto, e não roubo, coube à vítima do evento a decisão em prosseguir o processo: e Dom Pedro optou pelo arquivamento. A indignação foi generalizada. A Gazeta de Notícias sustentava que “no Brasil não havia legalidade [...] era uma folia organizada”. Dizia-se também que, assim como as jóias – que foram encontradas no meio de um lamaçal -, a justiça do império havia sido “enterrada” e que tudo não passava de um mar de lama.<sup>22</sup>

A questão também foi discutida no âmbito do Judiciário, com a Câmara e o Senado reclamando uma atitude do ministro da justiça e do imperador. A resposta encaminhada pelo monarca foi de que não mais interferiria nas investigações, que esta estava encerrada. Na época, três escritores de destaque na sociedade, Raul Pompéia, José do Patrocínio e Artur de Azevedo, publicaram folhetins na imprensa, manifestando-se de forma contundente e irônica sobre o fatídico evento, procurando, em comum, expor as fragilidades que minavam as instituições imperiais e questionando a capacidade de governo de Dom Pedro II.<sup>23</sup>

No período do Brasil imperial, atacar a figura do imperador era o mesmo que confrontar o Estado. O monarca personificava o ente estatal e representava o país, e a exposição de sua vida privada, ocasionada pelo furto das jóias da coroa, serviu para revelar uma figura desgastada politicamente, que deixou escoar sua credibilidade ao adotar uma solução questionável e furtiva à situação. A condição de soberano foi sendo gradativamente deixada de lado, retratando um Dom Pedro suscetível a tentações e próximo da condição humana de seus súditos.<sup>24</sup>

Como bem finaliza Lilia Moritz Schwarcz:

Dentre as especificidades da monarquia está justamente esta complicada relação entre as esferas públicas e privadas. O que cabe ao rei, o que é parte das

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>23</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Corrupção no Brasil império**. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 232.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 235.

responsabilidades do Estado é difícil de dizer ou afirmar. Dessa, vez, pois, criticar o monarca significava, de alguma maneira, lancetar o sistema em sua idoneidade. Estamos em 1882 e o Império cairia apenas em 1889. Mas, a partir da primeira data os jornais estariam repletos de fatos desse tipo ou parecidos com este. Como dizia o famoso conto de Andersen, “o monarca estava nu”, e mal havia notado.<sup>25</sup>

De fato, a instalação do período monárquico, e de toda uma estrutura para atendimento das dispendiosas e supérfluas necessidades da realeza da época, aliada à centralização política na figura do imperador, serviram para caracterizar um período de corrupção velada, excessos e descaso com a coisa pública.

### 2.3 A FORMAÇÃO DA REPÚBLICA DAS ELITES

A proclamação da República em 1889, mais do que representar um movimento amadurecido de superação dos problemas enfrentados durante o regime monárquico, foi idealizada e levada a efeito para atender aos anseios uma elite econômica e política nacional.

José Murilo de Carvalho elenca quais foram as bases ideológicas e interesses que regeram este processo revolucionário, ressaltando que ao optar-se pelo modelo americano de republicanismo, garantiu-se a não participação popular na implantação e governo da República, a concentração do poder nas mãos de um seletivo grupo e a perpetuação de um quadro de desigualdade social, já percebida na época:

Substituir um governo e construir uma nação, esta era a tarefa que os republicanos tinham que enfrentar. Eles a enfrentaram de maneira diversificada, de acordo com a visão de cada grupo republicano tinha da solução desejada. Esquemáticamente, podem ser distinguidas três posições.

A primeira era a dos proprietários rurais, especialmente a dos proprietários paulistas. Em São Paulo existia, desde 1873, o partido republicano mais organizado do país, formado principalmente por proprietários. A província passara por grande surto de expansão do café e sentia-se asfixiada pela centralização monárquica. Para esses homens, a república ideal era sem dúvida a do modelo americano. Convinha-lhes a definição individualista do pacto social. Ela evitava o apelo à ampla participação popular tanto na implantação como no governo da

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 236.

República. Mais ainda, ao definir o público como a soma dos interesses individuais, ela lhes fornecia a justificativa para a defesa de seus interesses particulares. A versão do final século XIX da postura liberal era o darwinismo social, absorvido no Brasil por intermédio de Spencer, o inspirador do principal teórico paulista da República, Alberto Sales.

[...]

Apesar da abolição da escravidão, a sociedade caracterizava-se por desigualdades profundas e pela concentração do poder. Nessas circunstâncias, o liberalismo adquiria um caráter de consagração da desigualdade, de sanção da lei do mais forte. Acoplado ao presidencialismo, o darwinismo republicano tinha em mãos os instrumentos ideológicos e políticos para estabelecer um regime profundamente autoritário.<sup>26</sup>

A postura pouco democrática que orientou a instalação da república nacional não correspondeu às expectativas e acaloradas discussões que eram diariamente travadas, nos mais diversos estratos sociais da época. Representava o regime republicano, um ideal de progresso no cenário político, um pensamento de vanguarda, a exemplo dos inúmeros avanços tecnológicos testemunhados naquele momento. O encanto cedeu lugar à frustração.

Durante a década de 1880, na cidade do Rio de Janeiro, a acanhada Rua do Ouvidor concentrou públicos diferenciados na discussão deste ideário. Heloísa Maria Murgel Starling<sup>27</sup> assim a descreveu:

Mas foi essa rua que cortou transversalmente a *polis*, integrou públicos diversos – literatos, boêmios, políticos, intelectuais, músicos, jornalistas, capitalistas, damas da sociedade, moças suburbanas, funcionários públicos, comerciantes, caixeiros, empregados e vendedores, *cocottes*, operários -, providenciou motivo e vocabulário para realização de debates sobre a cena política nacional. Tema insistentemente freqüentado pela rua do Ouvidor, a idéia de República vinha em geral associada à difusão de uma nova cultura política que incluía o manejo de uma ampla agenda de reformas, de uma imagem de futuro, de um ideal de progresso e, é claro, de um programa de avanço científico influenciado pelas novas correntes de pensamento desembarcadas da Europa como, por exemplo, o positivismo, o materialismo e o evolucionismo – na linguagem pública das ruas, a idéia de República fornecia a sintaxe de um novo idioma do mundo culto.

A autora acima referida relata que a impossibilidade na construção democrática da República no Brasil já era vaticinada na poesia de Machado de

<sup>26</sup> CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 24-25.

<sup>27</sup> STARLING, Heloísa Maria Murgel. Machado de Assis. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 227.

Assis. Em 1882, em seu poema “Sereníssima República”, satirizou e desacreditou o movimento político republicano, comparando metaforicamente a sociedade a um agrupamento de aranhas, seduzidas pela flauta de um cômico que lhes conhecia o idioma, e instruindo-as politicamente para uma vida em comum, planificada, estática. Para ela “esta ordem republicana produziu, como principal característica, uma estrutura de poder público ossificada, um sistema de poder viciado, a cristalização dos atores políticos em cena e a ausência de qualquer projeto mais significativo de produção de bens sociais.”<sup>28</sup>

E continua:

Mas, principalmente, insistia Machado de Assis, a vida política das aranhas na “Sereníssima República” produziu muita corrupção. Antes de significar desvio ou roubo do patrimônio público, a corrupção que cabe no conto de Machado significa degradação dos valores do mundo público – é preciso garantir a existência de um padrão ético, uma medida de decência, uma regra de justiça nas relações políticas para se implantar uma República, até mesmo no caso de uma República formada por aranhas, condenada a uma existência insípida, no interior de uma árvore oca ou num recesso do jardim de uma chácara qualquer, na cidade do Rio de Janeiro.<sup>29</sup>

Interessante e complementar, ademais, é a opinião de Sérgio Buarque de Holanda<sup>30</sup>, ao mencionar que a adoção da República era propagada, por certos segmentos sociais, como uma afirmação da auto-suficiência nacional, um rompimento definitivo com os vínculos do passado:

Quando se fez a propaganda republicana, julgou-se, é certo, introduzir, como o novo regime, um sistema mais acorde com as supostas aspirações da nacionalidade: o país ia viver finalmente por si, sem precisar exhibir, só na América, formas políticas caprichosas e antiquadas; na realidade, porém, foi ainda um incitamento negador o que animou os propagandistas: o Brasil devia entrar em um novo rumo, porque se “envergonhava” de si mesmo, de sua *realidade biológica*.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 264.

<sup>29</sup> STARLING, Heloísa Maria Murgel. Machado de Assis. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 264.

<sup>30</sup> HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 166.

De outro vértice, José Murilo de Carvalho<sup>31</sup> revela que a proclamação da República apresentou outro relevante substrato circunstancial: a intensa especulação financeira verificada no período pós-abolição da escravatura, desacompanhada de qualquer sentido de proteção do interesse público:

Ora, além de ter surgido em uma sociedade profundamente desigual e hierarquizada, a República brasileira foi proclamada em um momento de intensa especulação financeira, causada pelas grandes emissões de dinheiro feitas pelo governo para atender às necessidades geradas pela abolição da escravidão. A febre especulativa atingiu de modo especial o capital do país, centro dos acontecimentos que levaram à República. Em vez da agitação do Terceiro Estado, a República brasileira nasceu no meio da agitação dos especuladores, agitação que ela só fez aumentar pela continuação da política emissionista. O espírito de especulação, de enriquecimento pessoal a todo custo, denunciado amplamente na imprensa, na tribuna, nos romances, dava ao novo regime uma marca incompatível com a virtude republicana. Em tais circunstâncias, não se podia nem mesmo falar na definição utilitarista do interesse público como a soma dos interesses individuais. Predominava a mentalidade predatória, o espírito do capitalismo sem a ética protestante.

Crítica severa ao modelo republicano é formulada por Emília Viotti da Costa<sup>32</sup>, valendo-se do escólio de Silvio Romero, para quem o novo regime jamais seria capaz de implantar a efetiva democracia, representando apenas um movimento arquitetado pelas elites, em prol da perpetuação de seus privilégios.

Em 1893, quando a República brasileira dava os seus primeiros passos, Silvio Romero denunciava o novo regime como incapaz de fundar no Brasil “uma república democrática livre”. Comentando o comportamento das elites políticas brasileiras de seu tempo, dizia:

E depois este sistemático desdém pelo povo, declarado incompetente para fazer a escolha de seus representantes políticos e acimado de vícios no manejo desse direito é nada menos do que a pretensão desairosa e extravagante de dividir ainda e sempre a maioria válida de uma nação em dois grupos – de um lado os privilegiados, os possuidores sem monopólio das luzes e da dignidade moral, e de outro lado, os ineptos e viciados, os incapazes de qualquer ação política acertada! Àqueles, o governo, a direção, o mando, aos outros a eterna tutela, a minoridade, a incompetência perpétua. É o regime do privilégio na sua mais recente edição, porém sempre o privilégio, queremos dizer o abuso e a compressão.

E mais adiante prosseguia:

---

<sup>31</sup> CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas: o imaginário da República no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 29-30.

<sup>32</sup> COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p. 16.

Este banqueirismo governativo não passa de uma aristocracia do dinheiro, de um patricialismo do capital, a mais viciada e bastarda de todas as aristocracias.

Destarte, as peculiaridades que cercaram e minaram o processo de formação da República nacional, o deliberado distanciamento popular na estruturação e governo do Estado, serviram decisivamente para a incompreensão conceitual que ronda a coisa pública, e por via oblíqua explicam a postura alheia do brasileiro em relação à gestão estatal e o fenômeno da corrupção, presente em seu cotidiano.

E no período de consolidação do regime republicano, com a expansão da máquina estatal iniciada em 1930 e acelerada a partir de 1945, a corrupção se alastrou nas mais diversas formas no país, do clientelismo ao desfalque patrimonial, passando por um maior predomínio do Executivo sobre o Legislativo, como bem assevera José Murilo de Carvalho<sup>33</sup>:

A corrupção tem variado em função da expansão da elite e do povo políticos e do tamanho do Estado. No Império e na Primeira República, a elite era pequena, o povo político, diminuto, o Estado, raquítico. A vigilância do imperador ajudava a manter em nível razoavelmente alto o padrão de comportamento político entre a elite. Foi o fim da sociedade patrícia, o começo da entrada em massa do povo na política e a expansão da máquina estatal iniciados em 1930, mas acelerados após 1945, que abriram as portas para o florescimento da corrupção na forma de clientelismo, patrimonialismo, nepotismo, ou simples gatunagem de dinheiro público. Mais recursos disponíveis, mais demanda dos eleitores e menos escrúpulos dos políticos operaram a mudança. A corrupção entrou em curva ascendente.

Já nas décadas de 1950 e 1960 o tema da corrupção deu a tônica do debate político nacional. A questão ganhou destaque com a crise do segundo Governo Vargas, que culminou no suicídio do presidente em agosto de 1954. A oposição liberal, notadamente encampada pela UDN, sustentava que o grupo varguista estava contaminado pelas práticas políticas e administrativas corruptas. Em relação à figura de Vargas, não havia muito a se dizer, apenas o fato de ter

---

<sup>33</sup> CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 242.

intermediado financiamento junto ao Banco do Brasil para a montagem do jornal *Última Hora*, criado para apoiá-lo. As críticas mais severas eram impingidas ao grupo que circundava o presidente.<sup>34</sup>

A sensação era de que governo estava tomado por um “mar de lama”, expressão utilizada, inclusive, durante o governo de João Goulart. Um veio para as práticas ilícitas seria, no entender oposicionista, a máquina sindical corporativista estruturada por Vargas, responsável pela eleição, em 1955, do candidato Juscelino Kubitschek, alinhado ao grupo getulista.<sup>35</sup>

Rotulado como um continuador do varguismo, inclusive no mau uso da máquina pública, Juscelino enfrentou, desde o início de seu governo, séria oposição, que propalava que seu projeto desenvolvimentista, cujo marco relevante foi a construção de Brasília, estava impregnado pela corrupção.<sup>36</sup>

Tanto que o envolvente discurso eleitoral de Jânio Quadros, nas eleições de 1960, responsável por seu êxito com a obtenção do expressivo percentual de 48% dos votos, apoiava-se na necessidade de expurgo da corrupção, inclusive adotando como símbolo da candidatura uma vassoura, a ser utilizada para varrer do Estado a corrupção e seus adeptos. Com isso, a obscura renúncia de Quadros e a ascensão de João Goulart ao governo gerou uma frustração social generalizada, ao argumento de que o varguismo estava intimamente ligado à corrupção no país, de que o problema não estava resolvido e se perpetuaria no grupo político liderado por Jango. Este, inclusive, foi o móbil para o golpe militar efetivado em 1964.<sup>37</sup>

Uma das primeiras providências adotadas por Goulart em seu governo foi cancelar inquéritos instaurados por Jânio, para investigar atos de corrupção durante a gestão de Vargas. Tal postura foi rotulada como conivente e voltada a proteger seus aliados. Outro relevante escândalo de corrupção no governo de Jango foi denunciado em janeiro de 1964, e envolvia o desvio de recursos da

---

<sup>34</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Corrupção no Brasil republicano – 1954-1964*. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 243.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 244.

<sup>36</sup> MOTTA, *loc.cit.*

<sup>37</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Corrupção no Brasil republicano – 1954-1964*. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 245.

Petrobrás, inclusive com a indicação de utilização de partes destes recursos para financiar atividades de grupos comunistas.<sup>38</sup>

## 2.4 A CORRUPÇÃO NA DITADURA MILITAR

O combate à corrupção e ao comunismo seriam, ademais, as principais bandeiras dos golpistas de 1964.

Não se poderia deixar de pontuar que, para os militares, a corrupção era representativa de uma degradação moral da vida política, bastante evidente no regime nacional-desenvolvimentista, e que impunha a prevalência da honestidade, ideal que a sociedade era incapaz de atingir autonomamente, se valendo então da intervenção do Estado para atingir tal desiderato, mesmo que com o emprego da força. É o que evidencia Heloísa Maria Murgel Starling<sup>39</sup>:

Já a noção de corrupção assimilada pelas forças armadas sempre esteve associada à identificação de uma desonestidade específica: o mau trato do dinheiro público. Reduzia-se a furto. Na fantasmagoria do quartel, corrupção era resultado dos vícios produzidos por uma vida política de baixa qualidade moral e vinha associada, às vésperas do golpe, ao comportamento viciado dos políticos diretamente vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista. No meio militar, em geral, o juízo era sempre o mesmo: um problema de ordem moral, fácil de detectar e medir, e a qualidade de seu controle, razoavelmente simples de ser obtida: diante da corrupção dos dinheiros, a honestidade se fazia força e, se os velhos padrões de demagogia e desonestidade continuavam vigorando na parte corrupta do país – o Estado, a vida política -, sempre era possível regenerar a sociedade. Uma sociedade vista por eles, diga-se de passagem, como incapaz de solucionar por si o que o regime nacional-desenvolvimentista não queria ou não conseguia resolver: os políticos desonestos podiam trocar de cargos, mas continuavam os mesmos; a democracia não alcançava destituí-los.

Com o êxito do movimento, o aparato repressivo encontrou no binômio subversão-corrupção a necessária justificação para seus atos. Parte dos militares e aliados civis empenhados nesta operação limpeza reputava, inclusive, que o

---

<sup>38</sup> Ibid., p. 246.

<sup>39</sup> STARLING. Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 251-252.

problema apresentava origem comum, que o comunismo e a corrupção estavam imbricados um no outro.<sup>40</sup>

As inúmeras investigações realizadas pela CGI (Comissão Geral de Investigações), comissões de sindicância e inquéritos policiais militares tinham o fito de extirpar este mal. Dentre os milhares que foram punidos, com a cassação dos direitos políticos e demissão do serviço público, vários foram acusados de corrupção. Não se poderia deixar de referir que a edição do Ato Institucional n. 5, restringindo as liberdades e garantias individuais e aumentando o poder discricionário do Estado tinha como uma de suas motivações justamente “retirar os entraves à desejada limpeza do país”<sup>41</sup>

Rodrigo Patto Sá Motta<sup>42</sup> ainda complementa:

Com o recrudescimento autoritário no contexto do AI5 a campanha anticorrupção ganhou novo fôlego, mas efêmero. Os projetos de crescimento econômico geraram grandes obras e negócios, mas também oportunidades para negociatas, e logo figuras de destaque dos governos militares envolveram-se em casos escusos, levando ao descrédito as campanhas anticorrupção. Em 1975 ocorreu um caso emblemático, que pode servir de epitáfio às promessas do regime militar de limpar o país. O adido militar brasileiro em Paris registrou denúncias (Relatório Saraiva) apontando o envolvimento de alta figura do regime militar em esquema de propina com bancos franceses. O SNI arquivou o caso e a imprensa foi impedida de tocar no assunto, que só veio a público durante a redemocratização.

Porém, a visão estritamente moral e deturpada dos militares serviu para a derrocada do projeto de combate à corrupção no período da ditadura. Como expõe Heloísa Maria Murgel Starling<sup>43</sup>:

[...] desde o início o regime militar fracassou no combate à corrupção. Parte expressiva da conta desse fracasso deve ser debitada à enorme dificuldade dos militares em ir além de uma visão estritamente moral da corrupção. O resultado dessa visão torta é previsível: numa perspectiva moralista a coisa pública não se recupera; ela continua inexoravelmente concentrada no mesmo padrão anterior de corrupção. Dito de outra

<sup>40</sup> MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Corrupção no Brasil republicano – 1954-1964*. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 248.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>42</sup> MOTTA, *loc.cit.*

<sup>43</sup> STARLING. Heloísa Maria Murgel. *Ditadura Militar*. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 251-252.

forma: mantido o ponto de vista moral, o vício é sempre público, a virtude sempre privada e nada chega à política.

Segundo asseverou o general Castello Branco: “o problema mais grave do Brasil não é a subversão. É a corrupção, muito mais difícil de caracterizar, punir e erradicar.”<sup>44</sup>

Em verdade, não havia condições para um efetivo enfrentamento da corrupção nesse período de exceção. O discurso moralizador serviu apenas para legitimar medidas repressivas e de cerceamento de direitos. Por outro lado, a total ausência de participação popular na vida pública transformou tal propósito em mero argumento retórico, totalmente divorciado da necessária busca do interesse público.

[...] se o sentido da corrupção está associado diretamente à incapacidade institucional de permitir a participação dos indivíduos na vida pública, numa ditadura onde governar é reprimir, não há jeito de evitar que a corrupção se inscreva como desagregação do espaço público e conseqüente degradação da idéia de interesse público.

No caso brasileiro, fez parte da estratégia de sobrevivência política do regime militar a montagem de um Estado, na aparência, muito forte, principalmente em razão de sua capacidade de proceder continuamente ao alargamento dos instrumentos de arbítrio e de violência. Nesse mundo regido pelo arbítrio, não cabia regra capaz de impedir a desmedida: havia privilégios, havia desigualdade, havia apropriação privada do que seria bem público, havia impunidade, havia excessos.<sup>45</sup>

Heloísa Maria Murgel Starling<sup>46</sup> ressalta que a temática da corrupção restou distorcida em favor do sistema, legitimando o arbítrio e o excesso como marcas da ditadura militar:

Como se vê, a corrupção não era um problema para a ditadura: ao contrário, ela alimentou o comportamento desviante do regime militar, degradou a lei em arbítrio, esvaziou o corpo político de seu significado público e espalhou o mal. Com efeito, a outra maneira pela qual a corrupção se inscreve na própria natureza do regime militar fica visível a partir de sua associação com a tortura – o máximo de corrupção de nossa natureza humana.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 254.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>46</sup> STARLING. Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 257.

E sepulta este período com a seguinte conclusão: “O regime militar brasileiro fracassou no combate à corrupção por uma razão simples: só há um remédio contra a corrupção, mais democracia.”

## 2.5 A INDEFINIÇÃO NO SENTIDO DE COISA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL, COMO FOMENTO PARA A CORRUPÇÃO. O “JEITINHO BRASILEIRO”

A partir de uma série de referenciais históricos, de práticas e modos que se sedimentaram na continuidade, desenvolveu-se, no Brasil, um conceito rarefeito de coisa pública, a gerar um constante constrangimento na definição, distinção e delimitação entre o público e o privado.

Extraí-se esta constatação, primeiramente, do fato de que, nos períodos antes referidos, a estruturação dos governos no país ocorreu sem a desejável participação ou representatividade efetiva da sociedade no processo político, a propiciar a construção de uma identidade legitimamente cidadã, o que culminou em um divórcio histórico, o desinteresse, pelo menos da grande massa populacional, em relação aos desígnios e forma de condução do Estado.

Perpetuou-se, nos padrões de conduta individual, a crença equivocada de que os bens e valores que integram a Administração Pública pertencem a um “corpo estranho e distinto”, que é o ente estatal.

Uma visão polarizada e distante do Estado em relação ao administrado, que por muito tempo prestou-se para encobrir uma estrutura burocrática, ineficiente, exclusiva e corrupta, a serviço de uma elite convenientemente instalada no poder, bem como permitindo um proposital afastamento e acomodação da sociedade nos assuntos de Estado, convicta de que haveria uma indissociável diferença entre os interesses coletivos e estatais, verdadeira compartimentalização estanque entre a questão de interesse público e privado.

Não houve, nesta marcha evolutiva do Estado brasileiro, mas que agora sofre progressiva ruptura paradigmática (com a crescente e desejável participação da sociedade civil na fiscalização dos atos públicos), a preocupação no desenvolvimento de uma consciência coletiva, um substrato ético mínimo, a

nortear tanto as condutas dos agentes públicos quanto daqueles que integram o setor privado, no sentido de inculcar em suas mentes, e em seu proceder diário, uma verdade reveladora, de que a titularidade dos valores e bens públicos é de todos, deixando ínsito, a esta mesma coletividade co-responsável, a urgência de sua proteção.

Trata-se, na atualidade, de um movimento para corrigir uma debilidade crônica que marcou o processo democrático brasileiro.

A postura apática da sociedade brasileira (composta pela elite econômica da época) diante dos casos de corrupção, demonstrada desde os momentos iniciais de consolidação da República, já foi duramente criticada por Ruy Barbosa e Francisco Bilac Moreira Pinto<sup>47</sup>, sendo para eles, o móbil responsável pela instalação de um verdadeiro “regime de impunidade”, a vitimar o próprio corpo social.

Neste ponto cabe oportuna observação, uma vez que este regime de impunidade restou assentado na comprovação empírica da falta de punição aos atos de corrupção praticados reiteradamente no tempo, primeiramente porque, quem compunha a estrutura governamental, considerava que todo o aparato público estava à sua pessoal disposição, e não propriamente voltado ao atendimento dos interesses públicos.

Outra constatação diz respeito à incipiência ou até mesmo inexistência de mecanismos de fiscalização dos atos perpetrados pelo agente público no exercício de sua função, forjando nele um sentimento original, o qual cedeu lugar a uma genuína certeza, que de dificilmente, ou jamais, seria punido pelo ato de corrupção praticado.

Com precisão, Emerson Garcia<sup>48</sup> descortina as fissuras e explicita a diferença percebida na conformação da democracia nacional, também rotulada

---

<sup>47</sup> BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 29.

<sup>48</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 440. v. 829.

como “democracia relativa”<sup>49</sup> por Roberto DaMatta, caracterizada, para este último, como um processo dramático, voltado à exploração das massas:

A democracia, na medida em que permite a ascensão do povo ao poder e a constante renovação dos dirigentes máximos de qualquer organização estatal, possibilita um contínuo debate a respeito do comportamento daqueles que exercem ou pretendem exercer a representatividade popular, bem como de todos os demais fatos de interesse coletivo.

[...]

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

Muito se critica a postura do brasileiro, ao afirmar-se, pelo menos até há pouco tempo atrás, que haveria de sua parte uma reprovável “tolerância”, uma maior aceitação social ou mero conformismo, uma baixa carga de reprovabilidade em face da corrupção por ele praticada ou vivenciada.

Esta percepção vem mudando gradativamente, e a viragem ocorre, principalmente, em virtude de uma maior participação popular na fiscalização das instituições públicas, alavancada pelo amplo acesso aos meios de comunicação, que propiciaram uma maior visibilidade à mazela da corrupção, e na certeza, cada dia mais nítida e amadurecida, de que a sangria nos recursos públicos que ela ocasiona, afeta direta e duramente a concretização de políticas públicas voltadas ao atendimento de necessidades sociais.

Como visto, o brasileiro se sujeitou a processos políticos que eclodiram alheios à sua participação. A ele sempre foi endereçada a mensagem de que o ente estatal ocupa o topo de uma estrutura hierarquizada, inatingível por quem está na base, a iniciativa privada, o povo.

E, nas considerações de Roberto DaMatta<sup>50</sup>, esta massa anônima, chamada de “povo”, foi constantemente explorada, espoliada, agredida e, principalmente, desconhecida. Convivem em um mesmo território, uma multidão

<sup>49</sup> MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 16.

<sup>50</sup> MATTA, Roberto da. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 16-17.

sem rosto e sem voz, junto a uma elite tão rouca de gritar por suas prerrogativas e direitos.

O *status* entre o público e o privado seria incomunicável, ou seja: “cada um em seu lugar”. A questão da pretensa “aceitação social” pelo brasileiro poderia ser enfrentada, também, sob o prisma da construção de uma personalidade patrimonialista, voltada à urgência no atendimento de suas necessidades e interesses pessoais.

Não se está dizendo que o brasileiro é egoísta, no sentido pejorativo, ou não dispõe de religiosidade suficiente para “tratar seu irmão como gostaria de ser tratado” mas partindo-se da premissa de que o sujeito é “produto do seu meio”, ou pelo menos, na moldura de seus padrões de conduta está sujeito à sua influência, pode-se sustentar que a sua preocupação inicial, ou primordial, sempre se deu com a preservação daquilo que lhe pertence diretamente, é palpável, que pode ser facilmente visualizado, quantificado: questão de sobrevivência.

A obtenção da “vantagem” é mais atraente aos olhos, quando puder ser potencializada individualmente. E esta noção pode ser explicada, em parte, por inúmeros episódios da história brasileira, alguns já pontuados, e que foram responsáveis pela fragmentação no desenvolvimento de um sentido de alteridade, de solidariedade entre os próprios brasileiros. Não se percebe nitidamente uma responsabilidade, uma necessidade, em preservar, aquilo que, para ele, é do outro, ou pior, é considerado de ninguém.

Esta lógica explica o maior senso de proteção conferido à propriedade individual, e por conseqüência a maior reprovabilidade atribuída aos delitos que afetem singularmente o bem jurídico patrimônio, como, por exemplo, o furto e o roubo, mas de outro vértice demonstra o desinteresse do brasileiro em face de condutas corruptas, cujo dano não possa ser facilmente individualizado e quantificado.

Neste ponto reside o equívoco.

A construção deste referencial que inevitavelmente integra a personalidade de uma expressiva parcela dos brasileiros, deste questionável padrão ético, adotado tanto por quem faz parte da engrenagem da máquina pública, quanto por aquele que dela está alijado, orientou-se na “certeza fabricada”, em parte pelo

baixo grau de instrução e carência material de uma porção majoritária da população, mas também pelo distanciamento secular, um verdadeiro abismo que circunda o castelo, fruto da ausência no processo de formação política, de que o Estado corporifica um ente “estranho”, detentor de bens e interesses que lhe são peculiares, tornando-os, os brasileiros que integram a massa, irresponsáveis por aquilo de que acreditam não fazerem parte: “o que é meu é meu. O que é seu é seu”.

Este aspecto reflete, inclusive, outro componente que integra a complexa e estratificada sociedade brasileira: a desigualdade social, que também interfere na definição do binômio público/privado.

Talvez esta predisposição do brasileiro, em privilegiar seus interesses e necessidades individuais, em voltar-se primeiro “ao seu próprio umbigo”, apresente uma justificativa óbvia, de fácil visualização: o “jeitinho” do brasileiro é forjado em um ambiente de severas carências, ao qual é diariamente subjugado, mas por outro lado também representa uma reação a um secular processo de espoliação.

Roberto Kant de Lima<sup>51</sup> evidencia a falta de consenso da coletividade na construção do conceito de espaço público, a permitir sua indiscriminada manipulação, e na possibilidade de apropriação particular deste *locus*, a partir de um comando que é previamente definido e emana do vértice da pirâmide, ocupado pelo agente público.

O espaço público seria, destarte, uma realidade imposta verticalmente, existente e voltada para o atendimento das necessidades de uma determinada categoria: a que detém o poder. E, pelo que se pode perceber do retrospecto histórico brasileiro, este clientelismo, o familismo por quem integra a administração pública, trata-se de uma inconveniente constatação:

O espaço público não é um espaço construído consensualmente por uma coletividade, mas um espaço definido previamente, cujas regras são desconhecidas da maioria de seus componentes. Não é a toa que, muitas vezes, associa-se a categoria público com a categoria estatal, ao invés de associá-la à categoria de coletivo. Também não é sem razão

---

<sup>51</sup> LIMA, Roberto Kant de. Os cruéis modelos jurídicos de controle social. **Revista Insight Inteligência**, Abril/Maio/Junho 2004, p. 140.

que o espaço público é concebido como passível de apropriação particular, por aqueles que conhecem a chave dos seus códigos de apropriação. É regido por regras próprias, que vêm de cima para baixo e que são tanto mais legítimas, quanto mais de cima vêm.<sup>52</sup>

Também questionando a apropriação do público pelo privado, tem-se o contundente raciocínio elaborado por Sérgio Buarque de Holanda<sup>53</sup>:

O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo. Não existe, entre o círculo familiar e o Estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. A indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX. De acordo com esses doutrinadores, o Estado e suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família. A verdade, bem outra, é que pertencem a ordens diferentes em essência. Só pela transgressão da ordem doméstica e familiar é que nasce o Estado e que o simples indivíduo se faz cidadão, contribuinte, eleitor, elegível, recrutável e responsável, ante as leis da Cidade. Há nesse fato um triunfo do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo e não uma depuração sucessiva, uma espiritualização de formas mais naturais e rudimentares, uma procissão de hipóstases, para falar como na filosofia alexandrina. A ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência.

No mesmo diapasão, Flávia Schilling<sup>54</sup> explicita a relação de constante tensão estabelecida entre os ambientes público e privado, ressaltando ainda que, na atualidade, se percebe com maior nitidez a corrupção como um legítimo “mal público”, uma luta que se volta aos centros de poder estabelecidos:

Encontramos, portanto, que o suporte desta discussão sobre a corrupção no Brasil é dado pela verificação de relações de familismo, clientelismo, patronagem e amizade se sobrepondo aos interesses públicos. Mais uma vez chamamos a atenção para a necessidade de não pressupor uma concordância ou um reconhecimento unânime sobre o que é a cada momento identificado como sendo de “interesse público” ou “público”. Estamos trabalhando com a hipótese de que a corrupção vai sendo progressivamente percebida como um “mal público”, contrapondo-se, desta forma, a algo que também vai sendo progressivamente percebido como “bem público”. Concordando com a proposta de Cartier-Bresson,

---

<sup>52</sup> LIMA, Roberto Kant de. Os cruéis modelos jurídicos de controle social. **Revista Insight Inteligência**, Abril/Maio/Junho 2004, p. 140.

<sup>53</sup> HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 141.

<sup>54</sup> SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável**. Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil. São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 73.

vemos como a luta contra a corrupção, entendida como uma crítica que mira para determinados centros de poder e decisão, coloca em questão a delimitação do que será considerado público e do que será considerado privado.

Interessante mostra-se a conclusão firmada por Emerson Garcia<sup>55</sup>, ao constatar que os novos mecanismos e práticas corruptas percebidas no cotidiano, refletem, por consequência, desvios comportamentais que foram se sedimentando, de maneira continuada, como uma herança histórica:

O sistema brasileiro, como não poderia deixar de ser, não foge à regra. Os intoleráveis índices de corrupção hoje verificados em todas as searas do poder são meros desdobramentos de práticas que remontam a séculos, principiando-se pela colonização e estendendo-se por longos períodos ditatoriais com os quais vivemos. A democracia, longe de ser delineada pela norma, é o reflexo da lenta evolução cultural, exigindo uma contínua maturação da consciência popular. O Brasil, no entanto, nos cinco séculos que se seguiram ao seu descobrimento pelo “velho mundo”, por poucas décadas conviveu com práticas democráticas.

Na mesma esteira, José Murillo de Carvalho<sup>56</sup> se dispõe a uma retrospectiva da corrupção em nosso país, enfatizando e constatando a indesejável impunidade que caminha abraçada a ela:

Saímos da ditadura para a democracia, e isto em nada parece ter afetado o comportamento de pessoas e instituições no que se refere ao respeito pelo dinheiro público e à impunidade dos criminosos. Escândalos são denunciados quase diariamente e muito pouco ou quase nada resulta dos inquéritos e das tão famosas como inócuas promessas de investigação “custe o que custar”, ou “doa a quem doer”  
Mais do que o petróleo das campanhas da década de 50, poderíamos dizer que a corrupção é nossa. Os republicanos acusavam o regime monárquico de ser corrupto, os revolucionários de 30 acusavam a Primeira República de ser corrupta, dos democratas de 45 acusavam o Estado Novo de ser corrupto, os militares de 64 acusavam a democracia de 45 de ser corrupta..Está claro que a corrupção não é um simples problema de moralismo udenista, é um fenômeno sociológico que tem a ver com traços profundos de nossa cultura cívica, ou de nossa falta de cultura cívica.

---

<sup>55</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 441. v. 829.

<sup>56</sup> CARVALHO, José Murilo de. Interesses contra a cidadania. *In* **Brasileiro**: cidadão? São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992. p. 99.

O interessante na exegese formulada pelo autor, diz respeito à demonstração cronológica e evidente, de que a corrupção sempre esteve presente no seio da sociedade brasileira, justificando o *status quo* e posteriores discursos repressivos, por quem se alternava no poder. De certa maneira, as considerações são esclarecedoras a fim de evidenciar de onde viemos, um ambiente mais preocupado em “olhar para trás” para acusar, para contextualizar os erros, do que voltado ao enfrentamento sério e atual das raízes do problema. A análise de onde estamos, e para onde vamos, depende da aferição do papel que o Estado se propõe a desempenhar na atualidade, conjugado a uma postura mais ativa da sociedade civil, fiscalizando e denunciando atos de corrupção.

Outra consideração de relevância repousa na necessidade de aprimoramento, ou até mesmo descoberta, de uma legítima cultura cívica, capaz de recuperar a credibilidade das instituições democráticas e de seus integrantes, diuturnamente alvejadas por escândalos políticos, e a auto-estima popular, o “orgulho de ser brasileiro”, sentimento que perdure e resista ao breve período de Copa do Mundo de futebol, abarque e exalte outros nichos que caracterizam o brasileiro, como diversidade cultural, miscigenação étnica, empreendedorismo, criatividade, alegria e esperança.

Neste verdadeiro “caldo cultural” que apimenta a relação do brasileiro com a corrupção, Roberto DaMatta procura analisar aspectos comportamentais do brasileiro, a partir de uma leitura particular e contextualizada do “jeitinho brasileiro”, da malandragem e da utilização corriqueira da expressão de força “sabe com quem você está falando”, como modos de navegação social.

Em ambientes onde existe coerência entre a norma jurídica e as práticas da vida diária, normalmente países desenvolvidos como Estados Unidos, Inglaterra e França, por exemplo, haveria naturalmente uma maior aceitação e observância dos preceitos legais, gerais e abstratos. Tal postura decorreria, invariavelmente, de uma maior consonância, correspondência, entre o comando legal e os anseios sociais, causando até mesmo espanto e admiração em quem não está integrado nestas culturas, e transparecendo a imagem de que tais

sociedades ostentariam um maior grau de civilidade, educação e ordem. Nestes países a lei ou é obedecida ou não existe.<sup>57</sup>

No Brasil, a regulação legal de certos assuntos não observaria, então, essa desejável identidade entre o disposto abstratamente na lei, e o esperado pelo corpo social. Uma distância entre a conduta descrita na letra fria da lei e o que efetivamente é desempenhado nas relações sociais.

Em suas digressões, o autor afirma que o coração do brasileiro balança entre um sistema social francamente dividido: de um lado estaria o indivíduo, destinatário das leis universais que modernizam a sociedade; e de outro a pessoa, que corporifica o sujeito das relações sociais, e que se salva das situações da vida como pode, recorrendo seguidamente a sua rede de contatos pessoais, e desconsiderando o que prescreve a lei.<sup>58</sup>

No meio destas categorias se situaria o “jeitinho brasileiro”, a malandragem e o antipático “sabe com quem você está falando” conformando, assim, formas de mediação pessoal entre a lei, a situação onde ela deveria ser aplicada e as pessoas envolvidas, que modo que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada.<sup>59</sup>

Em países desenvolvidos, a lei seria naturalmente respeitada porque não é feita para explorar ou submeter o cidadão, ou como instrumento para corrigir ou reinventar a sociedade.

A lei traduz instrumento que propicia um melhor funcionamento da sociedade, gozando por consequência de um maior grau de confiança social, que se sedimenta na utilização da lei não como vetor para efetivar o privilégio ou como lei privada (aplicação diferenciada e escalonada da lei de acordo com a posição social do destinatário). Entretanto, o que se verifica é que, mesmo em países com maior grau de desenvolvimento econômico e social, como a Itália, por exemplo, existem altos índices de corrupção, o que leva à inevitável conclusão de que o fenômeno também se prolifera em ambientes em que a aplicação da lei ocorre de forma mais efetiva.

---

<sup>57</sup> MATTA. Roberto da. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986. p. 97.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 96-97.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 97.

Já em nosso país a lei significa o “não pode”, formal, que retira o prazer e desmancha todos os projetos e iniciativas. O brasileiro, diante desta postura majoritariamente proibitiva da lei, aperfeiçoa então modos e jeitos de navegar nas entrelinhas destes peremptórios comandos proibitivos. É justamente a junção do “pode” com o “não pode”. Essa junção que produz todos os tipos de “jeitinhos” que fazem operar um sistema legal dissociado da realidade social.<sup>60</sup>

Interessante é a definição de Roberto Da Matta<sup>61</sup> para o “jeitinho brasileiro”, afirmando tratar-se de um modo pacífico de conciliar o impessoal com o pessoal:

O jeito é um modo e um estilo de realizar. Mas que modo é esse? É lógico que ele indica algo importante. É, sobretudo, um modo simpático, desesperado ou humano de relacionar o impessoal com o pessoal; nos casos – ou no caso – de permitir juntar um problema pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis por falta de divulgação, confusão legal, ambigüidade do texto da lei, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, feita para uma dada situação, mas aplicada universalmente etc.) com um problema impessoal. Em geral, o *jeito* é um modo pacífico e até mesmo legítimo de resolver tais problemas, provocando essa junção inteiramente casuística da lei com a pessoa que a está utilizando.

Já a expressão “sabe com quem está falando”, em oposição ao jeitinho amigável, representaria um argumento de força, autoritário, em que se busca não uma igualdade simpática ou uma relação contínua com o agente da lei que está por trás do balcão, mas a reafirmação de uma hierarquia existente entre o usuário e o atendente. A resolução deste impasse dependeria, assim, da comprovação deste *status* diferenciado, superior, por quem o invoca. Assim, mesmo que de forma diferenciada, o “jeitinho” e o “sabe com quem está falando” representariam maneiras de se contornar a lei, de conferir a ela um caráter pessoal.<sup>62</sup>

E o malandro? Bem, este seria o profissional do “jeitinho” e da arte de sobreviver nas situações mais difíceis da vida. Aquele que faz do jeitinho sua profissão. Um sujeito que, escolhendo um jeito ou estilo profundamente original e brasileiro de viver, e às vezes sobreviver, optaria em ficar no meio do caminho, conciliando, de modo quase sempre humano, a lei, impessoal e impossível, com a

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>61</sup> MATTA, *loc. cit.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 101.

amizade e a relação pessoal, que dizem que cada homem é um caso e cada caso deve ser tratado de modo especial.<sup>63</sup>

Pelo que se pode extrair das categorias bem apresentadas por Roberto DaMatta, o “jeitinho brasileiro” se desenrola como ato de corrupção, seja o oferecimento de uma “gorjeta”, de um “cafezinho”, propina ou suborno, em troca de uma vantagem, graças a alguns “fatores de estímulo”: baixa identidade social com o conteúdo da lei, a constatação de que existe apenas a satisfação formal, e não material, de suas expectativas normativas, o que por certo a reveste de um caráter marcadamente simbólico.

No mesmo sentido Newton Bignotto, ao analisar a teoria republicana da corrupção elaborada por Rousseau, assevera que “a corrupção é antes de tudo a destruição da vontade soberana expressa no contrato. Quanto mais se afasta dos desígnios da vontade geral, mais o corpo político se corrompe.”<sup>64</sup>

Também não se poderia desprezar a falta de clareza do brasileiro na distinção entre o público e o privado, o que emana de sua histórica ausência no processo político nacional, e contribui decisivamente para a deficiência significativa na formação de sua consciência cidadã.

É o que também acentua Newton Bignotto<sup>65</sup>, citando o canadense Charles Taylor, ao argumento de que a corrupção se alastra justamente na perda do sentido de identidade coletiva pelo cidadão, fruto da sua não participação na vida pública:

[...] a corrupção está associada diretamente à incapacidade institucional de permitir a participação dos indivíduos na vida pública. A corrupção afeta os indivíduos, mas é na falência de seus vínculos com a sociedade que ela se manifesta de forma efetiva. Incapazes de participar, ou de assumir seu papel na instituição de um autogoverno, que para ele deve caracterizar um Estado republicano, os cidadãos perdem o sentido de identidade coletiva, que está na raiz de sociedades fortes e florescentes. A idéia de bem comum só pode aparecer, segundo ele, em comunidades nas quais o sentimento de pertencimento a um todo é capaz de levar os indivíduos a agir em favor de objetivos que são reconhecidos e aceitos como de toda a comunidade. Perdida a identidade com o Estado

---

<sup>63</sup> MATTA, 1996, p. 104.

<sup>64</sup> BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 105-106.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 108.

republicano, as portas estão abertas para uma série de processos que ameaçam a sobrevivência das sociedades democráticas.

Outro ingrediente deste bolo seria a impunidade, um fator circunstancial que, de um lado fomenta novas práticas ilícitas, e de outro retira a credibilidade das instituições democráticas.

Roberto DaMatta<sup>66</sup>, ao discorrer sobre a lacuna em relação à cultura da democracia no país e os aspectos que caracterizam o cidadão no Brasil, ressalta que esta figura convive, infelizmente, com um cenário de ausências, criado pelo descompasso entre o que prescreve a lei genérica e abstrata, e o que se percebe na realidade social, nas práticas sociais efetivamente vigentes. A relação entre o cidadão brasileiro e a regra da lei mostra-se constrangedora, distanciada, e é evidenciada pelo caráter simbólico da norma, sem nenhuma, ou quase nenhuma, efetividade social. Justamente pela constatação de que este instrumento legal, elaborado por quem detém uma posição de destaque social, é manipulado e volta-se contra este pretense cidadão. Assim considera o autor:

Ao pensar no cidadão do Brasil, não me vem a imagem de uma pessoa que segue tranquilamente a regra da lei, dando margem à invenção por parte de todos nós ibéricos e brasileiros – que temos uma relação negativa com a norma impessoal e escrita – da imagem estereotipada do anglo-saxão como um fleumático, frio e distante seguidor das leis. Ou seja, como aquele ser que natural e docemente vive o mundo social, sobretudo o universo político urbano, com uma certa distância. Distância que se cristaliza no modo confiante e tranqüilo com que ele (ou ela) encara o fato de que suas leis decorrem de práticas sociais realmente vigentes (de acordo com o velho e conhecido preceito de Plauto), e que elas são sempre aplicadas prontamente e com justiça. Vale lembrar que Thomas Jefferson dizia ser a justiça “a lei suprema da sociedade”.

Para DaMatta, o cidadão brasileiro seria um ser fragilizado em virtude da ausência de reconhecimento social, um indivíduo “sem rosto, sem direitos e sem recursos, colocado numa espera interminável que é o símbolo mais perfeito, no Brasil, da ausência de uma verdadeira cultura da cidadania.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> MATTA, Roberto da. Um indivíduo sem rosto. *In: Brasileiro: cidadão?*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992. p. 5.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 6.

Este cidadão nacional integra um exército de pessoas desconhecidas, que diariamente engrossa as filas dos hospitais, dos pontos de ônibus, exerce subempregos, está alocando na periferia geográfica e econômica do país.

O autor acima referido, desafiado pela magnitude e complexidade do problema apresentado, arrisca-se a descrever as feições deste cidadão sem nome, generalizado por ele como Zé da Silva ou João Ninguém, argumentando que:

Ele provavelmente é de cor, magro, mal nutrido, veste-se mal. Leva insegurança na voz: fala errado, fala de modo balbuciante, revelando a falta de informação e de leitura. Jamais reclama. [...]. Além disso, nosso Zé da Silva tem todo o tempo do mundo para esperar, pois desconhece as leis que a pessoa (o alguém que fica atrás do balcão ou do guichê) manipula e usa contra ele que é um João Ninguém, parte e parcela do Zé Povinho e da Gentilha. Ademais, ele está rigorosamente só, individualizado na sua cidadania que sociologicamente significa uma ausência de relações e elos, uma ausência de ligações com pessoas importantes naquele contexto, que fariam com que o seu tratamento mudasse radicalmente.<sup>68</sup>

E este mesmo cidadão encontra-se imobilizado e alijado por uma administração pública permeada pelo clientelismo histórico, pela nomeação ao cargo público vinculado ao grau de relacionamento pessoal, um nepotismo confortavelmente instalado, que por muito tempo encontrou terreno profícuo na falta de medidas punitivas, e na diuturna ausência de reprovação social.

É neste ambiente que se pode perceber a extensão dos conceitos de “jeitinho brasileiro” e da expressão de força “sabe com quem está falando?”, no sentido de constatar que, pela sedimentação histórica de tais referenciais em nossa sociedade, as relações sociais ganham prevalência em face da letra fria da lei. “Assim, entre a lei impessoal que diz “não pode!” e o amigo do peito que diz “eu quero!”, ficamos com o amigo e damos um jeito na lei...”<sup>69</sup>

E neste ponto sintetiza-se a noção majoritária e deturpada que o brasileiro desenvolve em relação à coisa pública, razão que expõe a percepção de descaso e indiferença frente à sua co-responsabilidade na proteção do patrimônio público.

---

<sup>68</sup> MATTA, 1992, p. 6.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 17.

Alguns componentes foram determinantes neste processo: a reiterada posição de subordinação, reafirmada secularmente no Brasil pela construção de um sistema político que dispensou a participação efetiva da sociedade, e a desigualdade social latente e profunda, fruto da ausência do Estado, o que por sua vez não desenvolve no brasileiro, o necessário elo de identidade e senso de observância com os preceitos legais vigentes.

De fato, ter poder no Brasil corresponde também a dispor da liberdade sem limites que se traduz na capacidade de cada um tirar o partido que puder do domínio público. Englobando o coletivo no privado, o nepotismo fragmenta e hierarquiza a coisa pública (que deve ser neutra, coerente e indivisível). Há os pedaços nobres do bolo que vão para os meus amigos e há o lado da banda podre que eu deixo publicamente para os cidadãos em geral. Vista a questão deste modo, não deveria causar tanta surpresa essa gigantesca descrença no sistema que se presencia hoje no Brasil. E como poderia ser de outro modo se o povo descobre que a maioria de seus representantes sempre joga com dois pesos e duas medidas: uma para a casa e outra para a rua; uma para os cidadãos, outra para os amigos?<sup>70</sup>

A par de tudo o que se sustentou até agora acerca do “jeitinho brasileiro” é de se ressaltar que ele seguidamente é empregado como designativo de garra, criatividade, espírito de luta, algo que nos diferencia positivamente em relação ao “gringo”, e é neste preciso sentido que deve ser sempre incentivado e reafirmado. “Sou brasileiro, não desisto nunca”.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

### 3. O ESTADO E A CORRUPÇÃO EM UM MUNDO GLOBALIZADO

Após a necessária abordagem do fenômeno da corrupção sob o enfoque antropológico, buscando contextualizar a formação de uma “cultura da corrupção” no Brasil, mostra-se providencial a ampliação desta lente de estudo, a demonstração macroscópica de que esta metástase social não se restringe a fragilizar um determinado corpo social, mas com a instantaneidade que é marca dos novos tempos, supera (ou até mesmo desconsidera) quaisquer fronteiras geográficas, uma limitação que, pelo menos nos meandros globais, tem sido relegada progressivamente, a mero registro histórico, lembrança de algo que um dia existiu.

Impõe-se, ao Estado atual, para que possa reforçar a confiança nas instituições públicas e reafirmar sua soberania, a urgência em transformar-se, de forma endógena e exógena, em dois sentidos: primeiro qualificando sua estrutura organizacional interna, aprimorando mecanismos efetivos de combate à corrupção, inclusive com a partilhada participação da sociedade civil, que garantam, em patamares razoáveis e desejáveis, a eficiência e transparência dos atos de gestão pública.

Em segundo, alinhando-se à internacionalização no enfrentamento da corrupção, e internalizando práticas originalmente idealizadas em outros Estados, deve-se mirar a cooperação entre Estados e a consolidação de um regramento cada vez mais uniforme e efetivo.

É inegável a constatação de que existe, na atualidade forçadamente mundializante, a gênese de uma nova figura estatal.

O Estado, no curso histórico dos últimos séculos, promoveu uma verdadeira alternância do seu papel em face da sociedade. E a profícua discussão que se estabelece diz respeito às formas e procedimentos adotados por esta nova entidade no combate à corrupção.

De um Estado máximo, tributário do absolutismo e fundado em uma visão organicista, caminhou-se gradualmente para a formação de um Estado mínimo, permeado pelo individualismo e pela redução drástica e desejável da presença estatal na regulação social.

Com o advento do personalismo o Estado passou a desempenhar um novo papel. Deixou a posição confortável de mero espectador das transformações sociais e passou a atuar concretamente no atendimento das necessidades coletivas, que se mostravam cada vez mais urgentes e necessárias.

Após a experiência de um Estado Social, em que havia nitidamente um agigantamento insustentável das funções e prestações estatais, e a sua inevitável precarização, com a constatação de sua insuficiência quantitativa e qualitativa, passa-se a vislumbrar na realidade, após a experiência marcante do neoliberalismo, que o Estado assume papel preponderante como verdadeiro gestor dos interesses da sociedade. Os governantes são erigidos a esta condição, pelo povo, para atender aos seus anseios.

Em verdade, o Estado assume a postura de mero gestor destas necessidades sociais. Não dispõe genuinamente de poder. Tem sim, um dever. O ideário que rege o Estado gestor restou explicitado com a alteração do art. 37 da CRFB/88, e a inclusão do princípio da eficiência do serviço público.

Após o registro passado, de Estados estruturados de forma mais ampliada e contraída, o que se busca, atualmente, é a conformação de um Estado mais equilibrado, regido pela busca constante na qualificação de seus atos, que seja célere e seletivo, menos suscetível à burocracia e à corrupção, alinhado às exigências internas e externas, fruto de uma nova realidade global, e que possa, em parceria e de forma compartilhada com a sociedade civil organizada, garantir concretamente o exercício da cidadania e a obtenção de melhores condições de vida, reafirmando a própria soberania estatal.

E neste contexto, de identificação de um renovado papel do Estado como gestor dos interesses sociais, e da necessidade de se reconhecer força normativa aos princípios constitucionais, pode-se sustentar a idéia de efetiva vinculação do Poder Público, no sentido de realizar programas e metas insertos no texto constitucional, bem como buscar instrumentos de combate efetivo e políticas preventivas no que se refere à corrupção, não se olvidando que o êxito desta hercúlea empreitada demanda, necessariamente, a implementação de ações articuladas e uma participação ativa de fiscalização por parte da sociedade civil organizada.

O Estado gerencial, no combate real e eficaz aos atos de corrupção, não deve encastelar-se, na crença de que dispõe de todo o instrumental teórico e técnico para diagnosticar e reprimir a corrupção. A ação eficaz demanda o compartilhamento de informações e ações, a cooperação entre setor público e privado, esta sim o vetor para uma profunda transformação da realidade social, e a desconstrução de uma “certeza quanto a impunidade”, importando inclusive em reflexos positivos para um melhor desenvolvimento econômico do país, uma vez que, em sentido oposto, a manutenção de elevados índices de corrupção afeta direta e duramente a livre concorrência, o comércio interno e internacional e, em virtude da maior sensação de risco gerada no mercado, impacta negativamente o fluxo de investimentos.

### 3.1 OS MODELOS ANTERIORES DE ESTADO

A atual conformação de um Estado rotulado como gerencial é explicada ao longo de um processo histórico, em que este ente fictício, estruturado para ordenar o convívio social, alternou papéis políticos e econômicos bastante peculiares, adequados às necessidades de cada época.

No Feudalismo, período compreendido entre os anos 450 e 1000, o poder político restava pulverizado, de forma desarticulada e limitada, nas mãos dos senhores feudais, apresentando, como única exceção, a ascendência e o poder ostentado pela Igreja, em uma sociedade com valores sociais pautados pela religiosidade e pela filosofia teocêntrica. Dispunha de riquezas quem era proprietário de terras. Dois eram os protagonistas incluídos no sistema feudal: o senhor e o servo, os quais desenvolviam relação de servidão e troca.<sup>71</sup>

Em um momento seguinte, erigiu-se na baixa Idade Média a vassalagem entre senhores feudais, ou seja, uma relação de submissão entre senhores proprietários de terra, representados pelo suserano (quem exercia ascendência e o comando) e o vassalo (tributário das ordens do primeiro). Esta relação tinha por escopo a troca de vantagens recíprocas, apoio militar em retribuição a uma partida

---

<sup>71</sup> GUARAGNI, Fábio André. As razões históricas do surgimento do Direito Penal Econômico. EOS – **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. II, n. I, ano I, p. 27.

econômica. Os papéis sociais eram pré-definidos em uma estrutura estratificada, sendo cada integrante consciente, e resignado, do seu *locus* e importância para a manutenção desta relação sinalagmática.<sup>72</sup>

Já a estruturação paulatina das monarquias nacionais restou moldada na aliança entre senhores feudais (detentores de grande poder militar) e a Igreja. Os reis, em um ritual que lhes garantia a autoridade plena e o controle em relação aos demais estratos sociais, eram ungidos pelo poder de Deus. Este poder concedido ao rei, justamente pela feição sobrenatural que o envolvia graças à chancela da Igreja, mostrava-se ilimitado, pelo menos frente aos seus súditos, submissos a esta visão mística do mundo.<sup>73</sup>

Entretanto, nesta aliança mundana, o monarca ainda rendia submissão ao papa, demonstrativo de que o poder eclesiástico era exercido de maneira concentrada e ascendente em relação ao poder fragmentado dos reis.<sup>74</sup>

O indivíduo, por sua vez, traduzia-se em mero objeto do poder estatal, havendo supremacia do Estado, inclusive, em gerir a vida e a morte de seus integrantes. É neste período que a justiça passa a ser desenvolvida pelo Estado, que adota o modelo inquisitorial, defendendo primordialmente interesses do monarca e da Igreja.<sup>75</sup>

O Renascimento, movimento que eclodiu a partir do século XV, rompeu com o paradigma teocêntrico até então arraigado, e o homem assumiu o centro da racionalidade. Este passo libertário manifestou-se primeiramente nas artes. O homem passou a se enxergar e valorizar suas potencialidades, a existir por sua condição de ser pensante. Em um segundo momento a influência abarcou também a filosofia do pensamento.

Guaragni<sup>76</sup> bem sintetiza esta emancipação do homem:

De fato, um homem que no medievo se via como servo do poder absoluto de Deus e do rei, seu escolhido na Terra, passou a ver-se como alguém dignificado por sua condição de ser pensante. Domina as

---

<sup>72</sup> GUARAGNI, loc. cit.

<sup>73</sup> GUARAGNI, Fábio André. As razões históricas do surgimento do Direito Penal Econômico. EOS – **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. II, n. I, ano I, p. 28.

<sup>74</sup> GUARAGNI, loc.cit.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 28.

leis da natureza, explica-a e foge a construções metafísicas de pensamento. Sente-se forte o suficiente para invocar uma nova condição, em vez de objeto do poder do Estado, sujeito desse poder.

A paradigmática mudança iniciou-se principalmente com a constatação de que a Igreja havia se deturpado em seus princípios, adotando práticas questionáveis do ponto de vista moral, como a acumulação de riquezas e a sucessão de papas ostentando índole violenta, que ordenavam seguidamente inúmeras mortes em nome da fé. Na lógica renascentista a inteligência humana era regente e capaz de explicar todos os fenômenos naturais e humanos.

Já no Iluminismo o homem buscou sua dignidade diante da constatação de ser pensante. Dominou as leis da natureza, exigindo em consequência a condição de sujeito do poder estatal. Desenvolveram-se, neste período, as premissas do jusnaturalismo (sustentando que pela só grandeza de ser humano, a pessoa já nasce com direitos – vida, liberdade e patrimônio – direitos individuais). O Estado, a seu turno, tinha o dever de garanti-los e preservá-los. E para tanto, o homem impôs limites ao poder do Estado (o jusnaturalismo seria um limite externo, sendo o limite interno representado pela tripartição de poderes, idealizada por Montesquieu).<sup>77</sup>

Em oposição ao Estado de Natureza surge o denominado Estado Civil, calcado na celebração de um contrato social, uma renúncia voluntária de parte da liberdade individual, justamente moldado com o fito de alcançar a paz e equilíbrio social. O Estado passa a tutelar a justiça em proteção da vida, integridade física, liberdades, patrimônio do indivíduo, deixando evidente que sua existência está intrinsecamente ligada à realização das necessidades deste último. O Estado existe para o indivíduo. Está a seu serviço.

Não se poderia desprezar, neste mesmo momento histórico de prevalência das monarquias absolutistas, que havia uma expressiva ascensão da classe burguesa, composta de prósperos mercadores urbanos que viviam em cidades muradas denominadas burgos, e que, a par de não concentrarem a propriedade da terra, reuniam riquezas oriundas das transações comerciais, e que foram

---

<sup>77</sup> GUARAGNI, Fábio André. As razões históricas do surgimento do Direito Penal Econômico. EOS – **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. II, n. I, ano I, p. 27.

potencializadas através no movimento de navegações. Esta classe buscou, então, converter poder econômico em poder político, o que foi engendrado pela Revolução Francesa, de 1789, marco que deu início ao Estado Liberal, oposto à monarquia absolutista.

Erige-se um Estado mínimo, não intervencionista, calcado na idéia de liberdade, igualdade e fraternidade, pelo menos no plano formal, e que serve como móbil para o desenvolvimento das potencialidades individuais, a acumulação de riqueza (pela classe burguesa detentora do poder) e pobreza (por aqueles que não dispunham de condições para o atingimento da igualdade material).

Neste estágio, a sociedade política é equiparada ao mercado, sendo que o Estado deve ser o menor possível, pois sua simples existência constituiria um perigo para a liberdade.

Os direitos em face do Estado eram os direitos de defesa (de abstenção, de limitação da atividade estatal). Entretanto, tamanho alijamento do Estado fomentou e tornou crônica a desigualdade social, que restou escancarada em virtude das céleres transformações ocorridas na Revolução Industrial, e das condições subumanas a que eram submetidas as classes trabalhadoras.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, e o literal esfacelamento das condições materiais de subsistência no continente europeu, veio a tona o que se convencionou chamar de Estado Social, *Welfare State* ou Estado providência, representado pela necessidade premente de uma maior intervenção do Estado, no plano econômico e social, através da consecução de políticas públicas, sepultando a supremacia do interesse individual sobre o coletivo, típica do período anterior.

Tal modelo representou significativa ampliação das funções do Estado, que passou a ser prestacional em diversos segmentos, tendente a recuperar o cenário de escassez e crise social e econômica. Mas esta configuração estatal (principalmente na Europa) entrou em colapso com o decurso do tempo, em virtude da insuficiência de recursos estatais para fazer frente a todas as demandas sociais, e da crescente insatisfação quanto a interferência e direcionamento do Estado em certos setores da economia.

O Estado Neoliberal, fundado em um pensamento econômico e político, propugnou justamente uma retirada paulatina do Estado das funções prestacionais:

O neoliberalismo implica numa tendência intelectual e política de base, ou seja, em estimular e fomentar preferentemente as atuações econômicas dos agentes individuais, pessoas e empresas privadas, sobre as ações da sociedade organizada em grupos informais e formais, partidos políticos e governos.<sup>78</sup>

Na concepção neoliberal, o Estado deveria restringir sua presença a funções essenciais como saúde, segurança e educação, criando uma base propícia ao desenvolvimento econômico.

No Brasil buscou-se concretizar tais premissas do modelo neoliberal em meados da década de 90, com o início do movimento das privatizações ao argumento de que representariam um propício movimento de reformulação, de redução do tamanho do Estado, em que este se ausentaria de certas atividades por ser gestor ineficiente, também se apregoando, à época, que a diminuição da máquina estatal traduziria uma benéfica redução de gastos públicos.

Um dos componentes ideológicos por trás desse tipo de proposta era a idéia de que o setor público caracterizava-se, por princípio, em qualquer circunstância, como ineficiente e ineficaz, ao contrário do setor privado, o único a possuir uma “racionalidade” e uma “vocação” capazes de levar ao crescimento econômico. As possibilidades de sucesso da proposta privatizante estariam assim garantidas desde que o Estado não interferisse.<sup>79</sup>

Na mesma linha de intelecção, Luiz Carlos Bresser Pereira sustenta que: “O neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isto passou a se identificar com cortes nos gastos e com o projeto de reduzir o ‘tamanho’ do Estado.”<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo**. Florianópolis: Diploma Legal, 2001. p. 254.

<sup>79</sup> SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001. p.154.

<sup>80</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Disponível em: <[http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T\\_140607\\_08.pdf](http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T_140607_08.pdf)> Acesso em: 09 set. 2009.

Pontua, ainda, que se percebeu que este ajuste fiscal seria “condição necessária para qualquer governo forte e efetivo<sup>81</sup>”, levando aos governos, independente de orientações políticas e ideológicas a desenvolverem sistemas de aperfeiçoamento administrativo, em sua maioria dirigindo-se essencialmente a duas metas: “redução dos gastos públicos a curto prazo e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo.”<sup>82</sup>

Com a implementação de certas práticas, verificou-se que “a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico que subjaz à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo”<sup>83</sup>. O autor sustenta que “rapidamente se percebeu que a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo”<sup>84</sup>.

As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão grande que é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal.<sup>85</sup>

Finaliza o autor argumentando que a reforma possivelmente constitui a redução do Estado e a limitação de suas funções como produtor de bens e serviços, e em menor extensão, como regulador, mas também, implicará em “ampliar suas funções no financiamento de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos, e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.”<sup>86</sup>

A crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois

---

<sup>81</sup> PEREIRA, *Idem*.

<sup>82</sup> PEREIRA, *Idem*.

<sup>83</sup> PEREIRA, *Idem*.

<sup>84</sup> PEREIRA, *Idem*.

<sup>85</sup> PEREIRA, *Idem*.

<sup>86</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Disponível em:

<[http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T\\_140607\\_08.pdf](http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T_140607_08.pdf)> Acesso em: 09 set. 2009.

da globalização, as possibilidades do Estado continuar a exercer esse papel diminuiriam muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.<sup>87</sup>

Porém, deve-se ter precaução para que este ideário (que se coloca no sentido de fazer com que a economia nacional ganhe em competitividade no plano externo) e que é um dos pilares de sustentação do Estado Gerencial, não resvale indevidamente, revelando um movimento midiático para que a iniciativa privada assuma setores estratégicos (como transportes, telecomunicações) e passe a exercer posição política e econômica dominante, capaz de rivalizar com o próprio Estado.

O Estado Gerencial, neste aspecto, deve ser efetivo na regulação do setor que não passa mais por sua tutela direta (através da edição de normas regulatórias) e também gerenciador daquele que concretamente desempenha a atividade, através de constante fiscalização, a fim de evitar o surgimento de verdadeiros flancos de corrupção.

Na mesma toada Jesús-María Silva Sánchez identifica a existência de um Estado regulador, que promove verdadeira “administrativização” do Direito Penal, e que, em suas funções de inspeção e vigilância, deve adotar novas vias de controle administrativo preventivo, uma tutela permanente de atividades lícitas potencialmente perigosas:

A mentalidade “administrativizada” desse Direito Penal de nova face se manifesta também em outros âmbitos. Muito particularmente, na inclusão entre seus objetos de proteção da atividade administrativa em si mesma considerada. Realmente, no âmbito dos processos econômicos da globalização, da privatização e da desregulamentação, o Estado, cuja presença direta na economia como sujeito produtor de bens e serviços (setor público) vem se reduzindo consideravelmente – da mesma forma, ainda, que vai se reduzindo sua condição de prestador de benefícios -, recuperou a idéia decimonônica de “pólicia”, cujo objeto, ademais, se vê consideravelmente ampliado. É o modelo de Estado que alguns denominam *regulatory State*, e que apareceria como sucessor do Estado policial liberal e do Estado intervencionista keynesiano. Deixando de lado outras características que aqui não interessam, o caso é que nesse modelo de Estado, e em determinados setores especialmente propensos a produção de riscos importantes para bens pessoais ou patrimoniais, a prevenção comunicativa ou contrafáctica (cominação com sanções penais ou administrativas para quem crie o risco) não parece suficiente, se não se vê complementada com algum reforço cognitivo, isto é, se não

---

<sup>87</sup> PEREIRA, Idem.

se busca o controle permanente das atividades lícitas mais perigosas (enquanto espaços que se definem como de “liberdade condicionada”). Tal reforço cognitivo está constituído pelas diversas vias de controle administrativo preventivo (por exemplo, os procedimentos de autorização ou licença), entre as quais desempenha um papel essencial a atuação preventivo-policial, de vigilância ou inspeção.<sup>88</sup>

Por certo que a necessidade de redefinição do papel do Estado em um mundo globalizado, a fim de que possa sustentar sua soberania e estabelecer relações com outros Estados e organismos transnacionais, convola-se em argumento importante na construção da identidade do denominado Estado Gerencial. Atualmente é inegável o transcurso do público territorial nacional, para o privado globalizado transnacional.

### 3.2 A FLEXIBILIZAÇÃO DA NOÇÃO DE SOBERANIA NACIONAL

O complexo fenômeno da corrupção possui, na atualidade, abrangência global, origina-se de fatores multicausais, ocasiona o entrelaçamento espúrio das esferas públicas e privadas, o que acaba minando a credibilidade das instituições públicas, representando, inclusive, fator de desequilíbrio da economia.

Desse modo, partindo-se da inequívoca constatação de que a corrupção não configura mais um problema estritamente local, que possa ser delimitado territorialmente, cujo dano seja perceptível e mensurável prontamente, e principalmente que o fenômeno envolve grandes *players*, protagonistas poderosos, que ostentam poder político e econômico, é imprescindível analisar a forma com que o Estado se estrutura internamente a fim de obter um efetivo combate aos atos de corrupção, e a postura adotada no diálogo com nações estrangeiras e organismos supranacionais, a demonstrar que manutenção e reafirmação da soberania nacional exigem a adoção de práticas cooperativas e integradas entre diferentes Estados.

Um enfrentamento sério da questão não ocorre de forma autosuficiente, quer seja no plano de formulações legislativas, ou adoção de medidas práticas.

---

<sup>88</sup> SÁNCHEZ. Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal:** aspectos da política criminal nas sociedade pós-industriais. São Paulo: Editora RT, 2002, p. 125-126.

Este novo papel a ser desempenhado pela nação em um mundo cosmopolita é apregoado por Anthony Giddens<sup>89</sup>: O “Estado forte” costumava ser aquele bem preparado para a guerra. Deve significar algo diferente hoje: uma nação segura de si o suficiente para aceitar os novos limites da soberania”.

A velhice do Estado Nacional foi vaticinada, no mesmo sentido, por Michael Mann, ao argumento de que a soberania política absoluta, derivada de uma visão unidimensional, restou superada por redes transnacionais de poder, criadas pelo capitalismo global e a cultura pós-moderna.<sup>90</sup>

Em verdade, a manutenção do Estado, em uma feição mais complexa e multifacetada, transnacional, se mostra premente para a continuidade da geopolítica e política interna, bem como direitos políticos essenciais. A sobrevivência do Estado está atrelada a uma atuação cooperativa com outras entidades estatais, a propiciar inclusive a revitalização da política.<sup>91</sup>

Esta concepção atual e adequada, pautada na premissa de que a soberania nacional encontra-se fragmentada, desancorada e livre-flutuante, situada em um plano macro e que o binômio poder e política, de igual sorte, é atribuído a diversos centros de poder, que concorrem simultaneamente e ostentam muitas vezes interesses diametralmente opostos, é retratada com precisão “cirúrgica” por Zygmunt Bauman.

Eu proponho, seguindo a sugestão recente de Keith Tester [Professor de Sociologia da Cultura da Universidade de Portsmouth, na Inglaterra] reconhecer a atual condição planetária como um caso de interregno. Com efeito, tal como o postulado de Gramsci, "o velho está morrendo". A velha ordem fundada até recentemente, em uma forma semelhante "triuno" - princípio do território, estado e nação, como chave para a distribuição planetária da soberania e do poder; este aparentemente sempre devotado à política territorial do Estado-nação como a sua única agência operacional, está, por agora morrer. A soberania não é mais colada a qualquer dos elementos do princípio "triuno" e suas entidades derivadas; na dimensão macro é vinculada a elas, mas vagamente e em porções muito reduzidas em tamanho e

---

<sup>89</sup> GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 141-142.

<sup>90</sup> MANN, Michael. Estados Nacionais na Europa e noutros Continentes: Diversificar, desenvolver, não morrer. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org).. **Um mapa da questão nacional**. São Paulo: Contraponto Editora, 2000. p. 314.

<sup>91</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo**: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 192-193.

conteúdo. O casamento supostamente inquebrável de poder e política está, por outro lado, terminando em separação com uma perspectiva de divórcio.

Soberania é hoje, por assim dizer, desancorada e livre-flutuante. Os critérios da sua atribuição tendem a ser calorosamente contestados, enquanto a seqüência usual do princípio da repartição e sua aplicação está, em um grande número de casos, invertida (isto é, este princípio tende a ser retrospectivamente articulado na sequência da decisão atribuída, ou inferido da decisão já realizada, a partir do estado de coisas).

Estados-nação partilham trajetórias conflituosas realmente irascíveis, ou fingem aspirá-los, mas sempre com uma disciplina extremamente competitiva, com as instituições escapando com êxito da aplicação do antigamente obrigatório princípio triuno da repartição, e, muitas vezes, ignorando explicitamente ou sub-repticiamente solapando, prejudicando seus objetivos designados.

Certamente o aumento do número de concorrentes pela soberania, mesmo que não isoladamente mas certamente de forma solidária, equivale a potência média de um Estado-nação (multinacionais financeiras, industriais e empresas comerciais contam agora, de acordo com John Gray [Professor da London School of Economy, colaborador do jornal *The Guardian*], com "cerca de um terço da produção mundial e dois terços do comércio mundial").

Soberania, esse direito de decidir as leis, bem como exceções à sua aplicação, bem como o poder de tornar as duas decisões vinculativas e eficazes, é para um determinado território e num determinado aspecto da vida, fixada dispersamente em uma multiplicidade de centros - e por essa razão é eminentemente questionável e contestável, enquanto nenhuma decisão tomada por alguma agência consegue ter fundamento plenamente soberano (isto é, sem constrangimento, indivisível, não compartilhado), para não falar da alegação de credibilidade e eficácia.<sup>92</sup>

O fenômeno da corrupção, esquadrihado historicamente nas mais diversas facetas, demonstra que o Estado que interage com a realidade globalizada, dispõe de estrutura em constante mutação e adaptação, depara-se com um complexo e sofisticado fenômeno, que se enraíza em fatores multicausais, e exige, por conseqüência, não apenas atuações pontuais e isoladas de prevenção e repressão, mas demanda inegavelmente a atuação cooperativa entre o Estado e outras entidades estatais e paraestatais, bem como um diálogo constante com a sociedade civil organizada. Neste sentido pontua Fábio Medina Osório:

A corrupção tem sido um dos temas centrais no processo comunicativo de globalização, unindo esforços e energias internacionais, tanto para o seu combate quanto para a implementação, difusão e fortalecimento de ferramentas preventivas e de diagnósticos precisos, visando objetivos comuns aos povos civilizados e democráticos. De um lado, tal realidade desafia novas e criativas políticas públicas, porque se percebem a

<sup>92</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Revista Cult**. O Triplo Desafio. Edição 138. publicada em 03.08.2009.

magnitude e a veloz expansão de atores e processos corruptos e corruptores, de modo multifacetário.<sup>93</sup>

Neste ponto, há que se ponderar o fato de que na atualidade o corruptor integra grandes corporações, em muitos casos transnacionais, e que pelo vulto da atividade a ser captada do Estado, e a perspectiva de ganhos inestimáveis, passa a considerar a corrupção como um mero e transponível “caminho” para acessar o ganho certo.

Noam Chomsky alerta para o novo contorno do poder político exercido pelas nações, principalmente em razão da ascendência do poder econômico concentrado em entidades e corporações transnacionais. Tal processo representa, em sua concepção, a construção de um “governo mundial de *facto*”, que coloca em risco o desenvolvimento pautado em parâmetros democráticos.

As estruturas de governo tendem a coalescer ao redor do poder doméstico, e nos últimos séculos, do poder econômico. O processo continua. No *Financial Times*, o correspondente econômico da BBC James Morgan descreve o “governo mundial de *facto*” que está tomando forma: O FMI, O Banco Mundial, o G-7, o GATT, e outras estruturas projetadas para servir aos interesses de TNCs, bancos e empresas de investimento em uma “nova era imperial”.<sup>94</sup>

Em consonância a este entendimento, Anthony Giddens<sup>95</sup> ressalta a tensão que se estabelece entre os atores desta cena global, estados nacionais e grandes corporações, que convivem constrangedoramente em uma economia capitalista, e defendem pólos de interesses antagônicos:

Se os estados-nação são os atores principais dentro da ordem política global, as corporações são os agentes dominantes dentro da economia mundial. Em suas relações comerciais entre si e com estados e consumidores, as companhias (corporações fabris, firmas financeiras e bancos) dependem da produção para ter lucro. Daí a disseminação de sua influência trazer em sua passagem uma extensão global de mercados de bens e capitais. Entretanto, mesmo em seus primórdios, a economia mundial capitalista nunca foi apenas um mercado para o comércio de bens e serviços. Ela envolvia, e envolve hoje, a transformação em mercadoria da força de trabalho em relações de

---

<sup>93</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública: corrupção: ineficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p 27.

<sup>94</sup> CHOMSKY, Noam. **Novas e velhas ordens mundiais**. São Paulo: Scritta, 1996. p. 225.

<sup>95</sup> GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991. p. 76.

classe que separam os trabalhadores do controle de seus meios de produção. Este processo, é claro, é pleno de implicações para as desigualdades globais.

Percebe-se naturalmente que, na atual configuração de mundo globalizado, a mazela da corrupção não pode ser enfrentada de forma isolada, local, ou apenas como “característica imanente” da cultura brasileira, embora, como já demonstrado, a corrupção permeie nosso ambiente social desde a época do descobrimento.

Na seara do Direito Internacional Público, é certo que a corrupção encontra-se intimamente atrelada à prática de crimes transnacionais, como o tráfico de pessoas (para fins de trabalho escravo, comércio ilegal de órgãos, exploração de mulheres), dentre outros. As condutas corruptas transcendem fronteiras, entrelaçam vários países simultaneamente e tem o potencial de afetar número indeterminado de vítimas, o que impõe aos Estados, mesmo neste decantado cenário de rivalidades que se apresenta, o dever de organizar seus aparatos preventivos e repressivos, papel que (ainda) lhes incumbe:

As firmas de negócios, especialmente as corporações multinacionais, podem controlar imenso poder econômico, e ter a capacidade de influenciar sistemas políticos em seus países-base e em outros lugares. As maiores companhias multinacionais da atualidade têm orçamentos maiores do que os de todas as nações com poucas exceções. Mas há alguns aspectos-chave nos quais seu poder não pode rivalizar com o dos estados – especialmente importantes aqui são os fatores de territorialidade e de controle dos meios de violência. Não há uma área na superfície da Terra, com a exceção parcial das regiões polares, que não seja reivindicada como legítima esfera de controle de um ou outro estado. Todos os estados modernos têm um monopólio mais ou menos bem-sucedido dos meios de violência no interior de seus próprios territórios. Não importa o quão grande possa ser seu poder econômico, as corporações industriais não são organizações militares (como algumas delas eram durante o período colonial), e não podem se estabelecer como entidades político/legais que governam uma determinada área territorial.<sup>96</sup>

O que se deve assentar como certeza solar é que, na construção de uma sociedade mundial, diversificada e desancorada dos limites territoriais (o que não quer dizer a formação de um agigantado Estado Mundial, regido por um governo

---

<sup>96</sup> GIDDENS, 1991, p. 75.

mundial) o Estado-nacional, como questão de sobrevivência, assume nova postura, de descentralização da política, deixando para trás velhas certezas e assumindo novos desafios.

Globalidade significa o desmanche da unidade do Estado e da sociedade nacional, novas relações de poder e de concorrência, novos conflitos e incompatibilidades entre atores e unidades do Estado nacional por um lado e, pelo outro, atores, identidades, espaços sociais e processos sociais transnacionais.<sup>97</sup>

Ulrich Beck<sup>98</sup> descortina, então, a nova configuração do sistema político e o partilhamento do poder entre protagonistas nacionais e internacionais, que cooperam e concorrem entre si:

A transição do Estado nacional para a era transnacional será fundada, em primeiro lugar, com uma nova configuração do sistema político; e, em segundo, com a substituição da estrutura monocêntrica de Poder dos Estados nacionais que rivalizam entre si por uma distribuição policêntrica de poder na qual uma grande diversidade de atores transnacionais e nacionais cooperem e concorram entre si.

Existem portanto duas arenas de sociedades globais: a sociedade dos Estados, em que as principais variáveis continuam a ser as regras da diplomacia e do poder nacional; e o mundo da *subpolítica transnacional*, que abriga os atores mais díspares, como companhias internacionais, *Greenpeace*, Anistia Internacional, além de Banco Mundial, OTAN, União Européia etc.

Desse modo, a soberania na realidade global deve ser compreendida não como uma forma indivisível e intransponível de força, mas sim como um poder cindido, atribuído parcialmente a um grupo de atores – nacionais, regionais e internacionais – que é interligado entre si.

### 3.3 OS CANAIS ESTATAIS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO

Procurando aprimorar constantemente sua governança interna o Estado brasileiro possui algumas instituições voltadas ao combate eficiente da corrupção.

<sup>97</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo**: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 49.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 72.

Na seara do Poder Executivo é destacada a atuação da Controladoria Geral da União (CGU), agência governamental presente em todas as unidades da federação, e que está voltada à prevenção e combate à corrupção. Para tal desiderato, desempenha o controle interno da administração, através da realização periódica de auditorias e inspeções relacionadas à aplicação de recursos públicos federais, atuando de forma integrada a outras agências da administração federal e com organizações da sociedade civil.

Também busca estimular a transparência nos negócios públicos. Sua atuação de caráter preventivo é implementada através da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), sendo que sua estrutura conta também com o Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, responsável por inúmeras proposições de cunho administrativo e legislativo, voltadas à transparência na gestão pública.<sup>99</sup>

Vale referir que, em 2005, a CGU e o Escritório da ONU no Brasil (UNODC) celebraram projeto de cooperação técnica a fim de concretizar e tornar mais efetivas as medidas nacionais anticorrupção, principalmente aquelas voltadas ao fortalecimento institucional do governo brasileiro nessa área, como a prevenção da corrupção, elaboração de leis anticorrupção, bem como atividades de monitoramento e avaliação dos servidores públicos federais.<sup>100</sup>

A intenção desta parceria é de criar um articulado “Sistema Brasileiro de Integridade”, capaz de fortalecer o Poder Público, melhorar a imagem do país no cenário internacional, e contribuir para a conscientização e participação da sociedade civil.<sup>101</sup>

E para o atingimento deste resultado, estão previstas as seguintes ações: pesquisa e avaliação sobre corrupção; desenvolvimento de modelo agregado sobre corrupção; desenvolvimento de uma estratégia Nacional de Integridade a partir dos resultados da pesquisa; apoio para a implementação de um Plano Estratégico Nacional Anticorrupção.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>100</sup> UNODC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>101</sup> UNODC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>102</sup> UNODC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

Quanto a modernização das técnicas de auditoria da CGU as posturas a serem adotadas são as seguintes: treinamento em técnicas modernas de investigação e auditoria para o controle da corrupção; Capacitação em investigações sobre enriquecimento ilícito e avaliação de patrimônio de funcionários públicos; desenvolvimento e aplicação de módulos de treinamento em ética e integridade; repasse do treinamento para agências e parceiros estaduais e municipais voltados para o combate à corrupção.<sup>103</sup>

Para alcançar a imprescindível mobilização da sociedade civil o projeto estabelece: o desenvolvimento de ferramentas de comunicação e campanhas para apoiar atividades anticorrupção em nível local; fortalecimento de ONGs envolvidas no enfrentamento da corrupção, em nível municipal; estabelecimento de acordos e convênios com universidades para fomentar estudos acadêmicos sobre a corrupção; avaliação do Portal da Transparência, com a implementação de eventuais alterações desse website; e por fim, a disseminação da Estratégia Nacional de Integridade.<sup>104</sup>

No que alude à necessidade de melhoria da legislação nacional anticorrupção, as providências descortinadas no aludido Plano são as seguintes: avaliação da legislação nacional anticorrupção, em relação à Convenção da ONU contra a Corrupção; revisão dessa legislação e encaminhamento de propostas de aperfeiçoamento da mesma para o Congresso Nacional; recomendações específicas para reduzir a vulnerabilidade das instituições governamentais à corrupção.<sup>105</sup>

Referência deve ser feita à existência do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que segundo Ana Carolina Borges de Oliveira<sup>106</sup> constitui:

a unidade de inteligência financeira brasileira, órgão integrante do Ministério da Fazenda, possui um papel central no sistema brasileiro de

---

<sup>103</sup> UNDOC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>104</sup> UNDOC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>105</sup> UNDOC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 04 jun. 2010.

<sup>106</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de. OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **Internacionalização do Direito e o combate à corrupção**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/PDF/Ana\\_Vitor\\_rev87.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/PDF/Ana_Vitor_rev87.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2010.

combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo, tendo a incumbência legal de coordenar mecanismos de cooperação e de troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à lavagem de dinheiro, disciplinar e aplicar penas administrativas e receber, examinar e identificar ocorrências suspeitas. O COAF também coordena a participação do Brasil em várias organizações internacionais, tais como GAFI, GAFISUD e Grupo de Egmont.

De igual maneira é distinta a atuação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), criado através do Decreto n.º 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, e que está subordinado à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério da Justiça. Tal Departamento objetiva analisar cenários, identificar ameaças, definir políticas eficazes e eficientes, bem como desenvolver cultura de combate à lavagem de dinheiro.<sup>107</sup>

Tais funções têm o escopo de recuperar ativos encaminhados ao exterior de forma ilícita e resgatar produtos oriundos de atividades criminosas, tais como os provenientes do tráfico de entorpecentes, do tráfico ilícito de armas, da corrupção e do desvio de verbas públicas. Ademais, o DRCI é protagonista na celebração de acordos internacionais de cooperação jurídica internacional, envolvendo tanto matéria penal quanto civil, figurando como autoridade central no intercâmbio de informações e de pedidos judiciais por parte do Brasil.<sup>108</sup>

Para alcançar a efetividade nas ações públicas voltadas à recuperação de ativos tanto no exterior quanto no país, o DRCI implementa as seguintes atividades:

- I - Articular e colaborar com as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e os órgãos competentes para recuperar, no Brasil e no exterior, ativos derivados de atividades ilícitas.
- II - Implementar, na qualidade de autoridade central no âmbito da cooperação jurídica internacional, ações referentes à recuperação de ativos.
- III - Elaborar estudos para o aperfeiçoamento e a implementação de mecanismos destinados à recuperação dos instrumentos e dos produtos de crimes, objeto da lavagem de dinheiro.
- IV - Disponibilizar informações e conhecimentos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro, à identificação de crimes antecedentes e à recuperação de ativos no Brasil e no exterior.

---

<sup>107</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

<sup>108</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

- V - Subsidiar e fornecer elementos para auxiliar a instrução de processos que visam à recuperação de ativos.  
VI - Fornecer subsídios, onde possível, para a gestão e alienação antecipada de ativos.<sup>109</sup>

Ao listar, na atualidade, as instituições vinculadas ao Estado e que empreendem sérios esforços na prevenção e combate aos atos de corrupção não se pode omitir o trabalho técnico e acurado que vem tornando a Polícia Federal o braço operacional de inúmeras ações estatais. Dentre suas funções estão:

- I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;  
II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho de bens e valores, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;  
III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;  
IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União;  
V - coibir a turbacão e o esbulho possessório dos bens e dos próprios da União e das entidades integrantes da Administração Pública Federal, sem prejuízo da manutenção da ordem pública pelas Polícias Militares dos Estados; e  
VI - acompanhar e instaurar inquéritos relacionados aos conflitos agrários ou fundiários e os deles decorrentes, quando se tratar de crime de competência federal, bem como prevenir e reprimir esses crimes.<sup>110</sup>

A relevância das operações encetadas pela Polícia Federal brasileira é, inclusive, referendada estatisticamente, em relatório correspondente ao ano de 2009, que inclui as operações especiais voltadas ao combate da corrupção:

Apesar do grande número de prisões e atividades afins, o impacto mais positivo da Polícia Federal na vida do país não aparece nas estatísticas. O intenso noticiário sobre investidas policiais nos endereços mais improváveis e, antes, protegidos da República, incentivou a regularização de negócios, a queda vertiginosa da sonegação e uma era absolutamente inédita de zelo fiscal. Talvez seja precipitado falar em fim da impunidade (afinal, quem fiscaliza o fiscal?), mas nunca antes na história deste país se chegou tão perto disso.

---

<sup>109</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

<sup>110</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

A Polícia Federal divulgou no final da tarde desta terça-feira (21/12) o balanço de suas atividades em 2009: foram feitas 43 ações que a PF chama de “operações especiais”. Também foram realizadas, até o dia 15 de dezembro, ações contra crimes relacionados ao tráfico de drogas (72), crimes cibernéticos (10), previdenciários (27), ambientais (20) e contrabando (17). Ao todo foram 281 operações, com 2,6 mil presos.

Em entrevista coletiva para apresentação do balanço anual da Polícia Federal, o ministro da Justiça, Tarso Genro, declarou que o trabalho de combate à corrupção desenvolvido pela instituição será intensificado: “As ações vão aumentar no próximo ano porque a PF está preparada para combater esses crimes. Tudo isso pode ser demonstrado na qualidade cada vez maior dos inquéritos e no número de prisões preventivas que vem crescendo”.

Tarso Genro lembrou ainda que, embora haja uma sensação de aumento da corrupção no país, o que na verdade aumentou foi a descoberta desse tipo de crimes. “Durante muito tempo a corrupção no Brasil esteve debaixo do tapete e não aparecia. Quanto mais ela é combatida mais ela aparece. Isso é bom para o país, bom para as pessoas honestas, bom para o Estado brasileiro e é bom para toda a sociedade” disse.

O diretor-geral da Polícia Federal, Luiz Fernando Corrêa, disse que a corrupção é uma atividade criminosa comportamental e com baixa materialidade. Na ocasião, ele defendeu o uso de escutas telefônicas para o combate ao crime, embora não deva ser permitida a banalização desse mecanismo.

[...]

Corrupção:

Em 43 operações especiais de combate à corrupção, a PF descobriu e atacou focos de desvio de dinheiro público em todo o país. As investigações atingiram todos os poderes do Estado e resultaram na prisão de 386 pessoas, entre elas 83 servidores públicos. Entre as ações de destaque estão:

Castelo de Areia – A Polícia Federal desencadeou no dia 25 de março a Operação Castelo de Areia para investigar crimes financeiros e lavagem de dinheiro cometido pela construtora Camargo Corrêa. Foram detidos funcionários da empresa, doleiros e articuladores do esquema. A quadrilha movimentava dinheiro através de empresas de fachada e operações conhecidas como dólar-cabo.

Luxo – No dia 30 de junho a Polícia Federal, com apoio da Controladoria-Geral da União e Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, deflagrou em Fortaleza e no Rio de Janeiro operação com o objetivo de desarticular um grupo supostamente envolvido com crimes de contrabando e descaminho e fraudes em processos licitatórios para construção de navios para a Marinha Brasileira e prestação de serviços para a Petrobras, além de sonegação fiscal e evasão de divisas.

Owari – Deflagrada no dia 7 de julho, prendeu agentes políticos, servidores públicos e empresários envolvidos em um suposto esquema de obtenção de vantagens junto a prefeituras do Mato Grosso do Sul. Além de crimes de formação de quadrilha, fraude à licitação e corrupção, o grupo era acusado de exercício ilegal de atividade financeira, agiotagem, crimes contra a ordem econômica e o sistema financeiro.

Pacenas – Deflagrada em 10 de agosto, teve o objetivo de combater fraudes em licitações de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As investigações, que iniciaram com informações do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público, apontaram a manipulação dos processos licitatórios e falhas na execução de obras.

Caixa de Pandora - Foi deflagrada no dia 27 de novembro quando a Polícia Federal cumpriu mandados de busca expedidos pelo Superior Tribunal de Justiça em gabinetes de secretários do Governo do Distrito Federal, de deputados da Câmara Legislativa e em empresas. A investigação apontou para indícios de pagamento de recursos a altos servidores do GDF, por empresas que mantinham contrato com o Governo Distrital.<sup>111</sup>

De outra banda, o Poder Legislativo dispõe das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito), instrumental vigoroso de investigação e reunião de provas, necessárias para subsidiar a posterior responsabilização civil, administrativa, política e criminal do agente pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, e que ao longo dos anos, principalmente após o advento da CRFB/88, ganhou destaque na apuração de atos de corrupção praticados pela cena política nacional. Segundo preceitua o art. 58, § 3º, da Carga Magna, são constituídas para os seguintes fins:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.<sup>112</sup>

Neste sentido Fernando Filgueiras<sup>113</sup> esquadrinha os poderes conferidos às Comissões:

As CPI's estão relacionadas a uma competência não típica do Legislativo, tendo como horizonte um procedimento policial administrativo que antecede ações penais. Por conseguinte, as CPIs estão na dimensão do Direito Penal, sendo uma das formas de inquérito, além do Inquérito Policial (IP) e do Inquérito Policial-Militar (IPM). No caso das CPIs, o Legislativo exerce a atividade investigativa, formula um relatório e apresenta denúncia ao Ministério Público, que dá

---

<sup>111</sup> TOGNOLLI, Cláudio Julio. **Retrospectiva 2009**: Polícia Federal prendeu 2,6 mil em 281 operações. Reportagem publicada no dia 22.12.2009. Disponível no site: <<http://www.conjur.com.br/2009-dez-22/retrospectiva-2009-pf-prendeu-26-mil-suspeitos-289-operacoes>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

<sup>112</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

<sup>113</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org). AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 560.

prossequimento à instrução penal, obedecidas as devidas regras processuais. Como a CPI faz com que o Poder Legislativo tenha equivalência com o Poder Judiciário, seu poder de diligência é equivalente ao da polícia, podendo ele quebrar sigilos bancários, telefônicos e fiscais, requisitar informações sigilosas, ouvir testemunhas, colher depoimentos de investigados, efetuar prisões e ordenar buscas domiciliares.

Para Flávia Schilling<sup>114</sup>, as CPI's possuem relevância justamente por colocar em evidência eventuais denúncias de corrupção, bem como demonstrar a maneira com que os integrantes do Poder conduzem os processos investigatórios.

Cena em que as forças se arriscam e se afrontam, em que podem triunfar ou ser confiscadas, as Comissões Parlamentares de Inquérito adquirem uma especial importância na década de 80, que se prolonga até os dias de hoje. Por que olhar com atenção para as CPI's? Instituto durante muito tempo desprestigiado, foi crescendo em importância principalmente a partir da Constituição de 88. Cena privilegiada para estudar como são recolhidas e elaboradas as denúncias sobre corrupção, permitindo compreender a importância do que está em jogo quando se fala em corrupção e por que se fala de corrupção: arma, estratégia, foco para introduzir o debate sobre limites no uso dos recursos públicos, sobre a distribuição dos recursos públicos, sobre a legitimidade de certos privilégios econômicos e sobre a configuração dos poderes no Brasil.

Em nosso histórico republicano recente ganha destaque a instalação, em 8 de janeiro de 1988, e conclusão em 29 de novembro do mesmo ano, da denominada "CPI da corrupção". Objetivou, sob a égide de uma nova carta constitucional, realizar profunda investigação em relação a denúncias de irregularidades e corrupção a assolar a administração pública federal, bem como resgatar o prestígio do instituto, como instrumento eficiente de investigação e fiscalização.<sup>115</sup>

O resultado prático dos trabalhos realizados pela referida Comissão, lamentavelmente, foi assim retratado:

CPI completa, apresenta uma série de recomendações, enquadrando em diferentes crimes 28 pessoas: "Senadores da CPI da Corrupção denunciaram o Presidente Sarney e alguns de seus ministros, além de

---

<sup>114</sup> SCHILLING, Flávia. **Corrupção**: ilegalidade intolerável. Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil. São Paulo: IBCCrim, 1999. p. 101.

<sup>115</sup> SCHILLING, 1999, p. 101.

outras violações orçamentárias e constitucionais, por favorecimentos ilegais e inconstitucionais que concedeu a empreiteiras de serviços e obras públicas, a armadores, indiretamente a estaleiros e a banqueiros” (Castello, 1989: 43). Encerra seus trabalhos com uma série de recomendações ao Ministério Público, ao Tribunal de Constas da União, ao Ministério dos Transportes, à Receita Federal, ao Senado e, procedimento inédito, à Câmara dos Deputados para que autorize a instauração de processo de crime de responsabilidade contra o Presidente da República, seus Ministros da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Ministro dos Transportes, assim como o Consultor-Geral por infrações múltiplas detalhadamente descritas e enquadradas legalmente.

[...]

O passo seguinte à apresentação do Relatório da CPI foi a apresentação da denúncia contra os envolvidos. No dia 13 de dezembro, José Ignácio Ferreira, Carlos Chiarelli, Maurício Corrêa, Mansueto de Lavor, José Paulo Bisol e Chagas Freitas entregam ao presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, a denúncia por crimes de responsabilidade contra o Presidente da República, alguns de seus Ministros de Estado e do Consultor-Geral da República, para que este determinasse sua leitura em plenário e constituísse a Comissão que iria examiná-la. “Mas, então, em dois dias acabou aquela sessão legislativa, e a denúncia ficou para ser lida em plenário após o recesso parlamentar. Depois, veio o presidente-interino da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira, e arquivou essa denúncia com uma penada” (Castello, 1989: 64). Impetrou-se mandado de segurança junto ao STF objetivando o cumprimento da Lei n. 1.079/50 e dos artigos 51, inciso I e 86 da Constituição Federal. Este caso foi objeto de um acórdão do STF em 1989, segundo o qual a Constituição retirou a vigência de alguns artigos da Lei 1.079/50 que sistematizou o processo de *impeachment* o que garantiu, por cinco votos contra quatro, o arquivamento das acusações contra José Sarney e seus Ministros.<sup>116</sup>

Momento emblemático da política nacional, que entrelaçou a CPI como um vetor para o combate à corrupção, foi a instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no dia 01 de junho de 1993, integrada por 22 membros, entre senadores e deputados, e constituída para apurar denúncias dirigidas por Pedro Collor de Mello, em relação a atividades ilícitas realizadas por Paulo César Cavalcante Farias (PC Farias), e que possuíam o envolvimento do então Presidente da República, e irmão do denunciante, Fernando Collor de Mello.

Alçado à condição de mandatário da nação justamente por apregoar em seu discurso retórico ser “um caçador de marajás”, de fato a instalação da referida CPMI foi precedida de reiteradas e graves denúncias de corrupção envolvendo a administração de Collor, potencializadas pela inédita e contundente atuação dos veículos midiáticos, capazes de engendrar um ambiente de pressão insustentável.

<sup>116</sup> SCHILLING, 1999, p. 111-113.

A imprensa aponta para uma quantidade dos casos, mas os que começam a ganhar corpo são os que revelam uma especial proximidade com o Executivo. “Durante o ano de 1991 a Procuradoria Geral da República recebeu, em média, 150 denúncias de corrupção por mês – cinco por dia – envolvendo as diversas esferas do setor público em todo o país, um índice 20% superior ao do ano anterior, segundo o cadastro da Coordenadoria de Defesa dos Direitos Individuais e Interesses Difusos. O governo federal foi o que mais contribuiu para o aumento da estatística em 91, quando uma onda de denúncias tomou conta do país, envolvendo desde fundações como a LBA e CBIA, até poderosos ministérios como o da Economia e mais recentemente o da Saúde” (JB, 28/2/92:7). A imprensa noticia com detalhes e destaque os seguintes fatos: o “escândalo da LBA, “escândalo” da Previdência, o “Caso Magri”, as vicissitudes de Canapi, no estado de Alagoas, o emprego de parentes, as associações fantasmas, os marajás de Alagoas em Brasília, Margarida Procópio e Cláudio Vieira, as contas do Palácio, a conexão brasileira no escândalo do BCCI, o “Escândalo das fardas milionárias”, dando conta de concorrência de uniformes superfaturados para o Exército, concorrência com vencedores dados a conhecer com anterioridade por meio de anúncio classificado, vários escândalos no Ministério da Saúde, negócios do DNER, o papel do BB, os empréstimos a usineiros.<sup>117</sup>

O resultado das investigações levadas a cabo pela CPMI redundaram no oferecimento de denúncia em face do presidente, junto à Câmara dos Deputados, na data de 1 de setembro de 1993, pelos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho (ABI) e Marcelo Lavenère Machado (OAB), e na posterior autorização, pelo Senado Federal, em 29 de setembro de 1993, de instauração do processo de *impeachment*. Mesmo com a paradigmática renúncia apresentada por Fernando Collor, houve sua condenação pelos crimes de responsabilidade que lhe foram imputados, com o consequente impedimento do exercício de cargo eletivo pelo prazo de 8 anos.<sup>118</sup>

Entretanto, não se deve considerar o instituto livre de críticas ou deturpações em suas funções específicas, muitas vezes com a utilização do aparato para promoção política daqueles que a integram, colocando em risco sua almejada eficácia.

Neste ponto, novamente são providenciais as considerações de Fernando Filgueiras:

---

<sup>117</sup> Ibid., p. 168.

<sup>118</sup> SCHILLING, 1999, p. 194.

De alguma maneira, a maioria das CPIs realizadas no Brasil têm como motivação o tema da corrupção. Institucionalmente, a CPI é um elemento fundamental para o controle da corrupção, porque não o restringe apenas aos Poderes Executivo e Judiciário. A CPI dá ao Legislativo a oportunidade para controlar a corrupção dos outros poderes e, também, a própria corrupção. Todavia, como a motivação é política, normalmente as CPIs extrapolam os procedimentos jurídicos, submetendo-se mais à lógica dos escândalos políticos do que às questões dos fatos determinados. Ao submeter os fatos concretos sob investigação à lógica do escândalo, as CPIs acabam por ser mecanismos ineficazes de controle da corrupção. Como a questão é a visibilidade que as CPIs dão aos parlamentares, muitas vezes o foco de investigação é distorcido por conta de fatos secundários (como relações sexuais, delinqüências menores ou compromissos políticos) ou interesses dos atores envolvidos nos casos.<sup>119</sup>

Destarte, as Comissões Parlamentares de Inquérito descortinam estas duas facetas antagônicas: de um lado servem como efetivo instrumental para a realização de investigações e colheita de provas, a permitir a posterior atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, e também conferem maior visibilidade às instituições políticas. Por outro, diante da excessiva midiatização dos seus trabalhos, seus objetivos podem resvalar para a mera busca de promoção pessoal, transformando-se em vazia representação teatral.

Seguindo na análise das instituições internas que desempenham o árduo mister de controle da corrupção, e ainda no âmbito do Poder Legislativo, cabe menção aos Tribunais de Contas, os quais contribuem decisivamente para a correta e eficiente gestão de recursos públicos.

Diferenciam-se sensivelmente das demais instituições estatais por dedicarem-se com exclusividade ao desiderato de fiscalizar a aplicação de verbas públicas. Acerca da estruturação e dos objetivos institucionais conferidos aos TCs, Bruno Speck<sup>120</sup> considera:

Como as instituições de auditoria governamental em outros países, os TCs fiscalizam a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos, utilizando critérios de auditoria governamental, os quais dizem respeito à legalidade e à lisura contábil (obediência à lei orçamentária e observação dos padrões da contabilidade governamental).

---

<sup>119</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 561.

<sup>120</sup> SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 551.

Adicionalmente, questionam a aplicação econômica, eficiente e efetiva (os três Es da auditoria) dos recursos públicos.

Na organização das competências, os TCs no Brasil seguem o modelo federativo de forma parcial. Existem, no total, 34 TCs no país. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem a atribuição de fiscalizar os recursos arrecadados pela União, incluindo sua aplicação na administração pública direta e indireta, e os repasses de recursos aos estados, municípios e entidades não governamentais. Os 27 tribunais de contas estaduais (TCEs), por sua vez, são incumbidos da fiscalização e da aplicação dos recursos estaduais. A fiscalização dos recursos dos municípios também está a cargo dos TCEs, sendo que os estados do Ceará, da Bahia, do Pará e de Goiás criaram, no âmbito estadual, tribunais de contas dos municípios (TCMs). Somente dois municípios brasileiros (Rio de Janeiro e São Paulo) têm TCs próprios, escolhidos e financiados no âmbito municipal. Todos os outros municípios estão sujeitos ao controle dos TCEs ou TCMs no âmbito estadual.

Entretanto, os critérios pouco rígidos em relação à qualificação dos integrantes dos colegiados que compõem e dirigem os TCs, bem como o componente político que norteia as nomeações para o cargo de ministro/conselheiro, pode facilmente comprometer a lisura dos resultados de auditorias governamentais e independência de atuação de seus membros.

É o que deixa a entrever Bruno Speck:

Os TCs são instituições semi-autônomas, compostas por um corpo técnico concursado e dirigido por um colegiado (nove ministros, no caso do TCU, sete conselheiros nos TCEs/TCMs e cinco conselheiros nos TCs municipais). Esse colegiado dirige os trabalhos de cada TC de forma autônoma, incluindo a eleição do seu presidente, a elaboração do orçamento, a programação da fiscalização e a tomada de decisões conclusivas sobre as fiscalizações.

Uma das críticas constantes aos TCs se refere à composição do colegiado, dada a sua importância central para os resultados da auditoria governamental. A Constituição Federal é pouco exigente quanto à *pré-qualificação* dos ministros/conselheiros, fazendo menção a critérios meramente formais (brasileiros, entre 35 e 65 anos de idade, 10 anos de experiência profissional) ou de difícil verificação (idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública). Somente dois dos integrantes do colegiado devem ser escolhidos dentre integrantes do corpo técnico concursado dos TCs (um entre os auditores e outro entre os procuradores).

Já a atuação dos Tribunais de Contas fiscalizando a aplicação de recursos públicos, promovendo a responsabilização de agentes, caso sejam detectadas

irregularidades, bem como elaborando recomendações para potencializar o emprego dos mesmos recursos, percorre necessariamente uma sequência de cinco momentos, abaixo delineados:

A identificação de indícios de irregularidades ou formas de desperdício; a investigação dessas informações; a decisão sobre a responsabilidade por irregularidades; a elaboração de recomendações para melhorar a qualidade do gasto público; e a implementação das medidas de responsabilização e de prevenção.<sup>121</sup>

Na identificação das irregularidades, os TCs promovem a revisão das contas anuais de milhares de gestores de recursos públicos, investigando eventuais denúncias e implementando ouvidorias, a permitir ampla participação popular nos atos de fiscalização. Quanto a investigação das informações, o critério de interpretação seguido pelos Tribunais toca a correta aplicação dos recursos públicos. Já no que pertine à responsabilização dos agentes públicos por irregularidades praticadas, cabe mencionar que as decisões proferidas pelos Tribunais podem importar na aprovação ou reprovação das contas analisadas e, nesta última hipótese, trazer como conseqüência a aplicação de multas ou outras penalidades administrativas, como a inabilitação de administradores para cargos comissionados ou de confiança por período de cinco a oito anos, e a declaração da inidoneidade de empresas para celebrar contratos administrativos, por prazo de três a cinco anos.<sup>122</sup>

Ganha destaque a possibilidade de responsabilização política dos administradores condenados.

A quarta etapa procedimental, relativa aos atos de fiscalização preventiva, não segue, porém, qualquer cronograma de fiscalização quanto a implementação prática de eventuais recomendações feitas pelo Executivo.

Nesta seara Bruno Speck afirma:

O ponto em que a prevenção tem demonstrado grande eficiência é no bloqueio de recursos orçamentários para obras que apresentaram

---

<sup>121</sup> SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 553-554.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 554-556.

graves irregularidades. Essa modalidade se aplica somente às auditorias de grandes obras solicitadas pelo Congresso Nacional. Somente após um parecer do TCU, confirmando a regularização, o Congresso poderá autorizar a retomada da aplicação de recursos orçamentários.<sup>123</sup>

Em relação à execução dos julgados proferidos pelos TCs, os valores que não forem recolhidos espontaneamente pelos agentes condenados, devem ser cobrados pela Advocacia Geral da União ou órgão correspondente em nível estadual ou municipal.

Outra questão duramente questionada diz respeito à punição política, que na seara dos TCs acaba se tornando iníqua:

Da mesma forma, a punição política de administradores, pela vedação da candidatura nas eleições seguintes, que deve ser implementada pela Justiça Eleitoral, apresenta taxa de êxito igualmente ínfima. Em ambos os casos, os responsáveis geralmente contestam as decisões dos TCs na justiça comum, postergando o pagamento de débitos em muitos anos e permitindo o registro das candidaturas impugnadas. Além da crítica em razão da composição dos colegiados, a segunda fragilidade dos TCs consiste na baixa taxa de implementação das sanções aplicadas.<sup>124</sup>

Providencial, ainda, a referência ao papel destacado hoje desempenhado pelos Ministérios Públicos no combate à corrupção.

Alçados à condição de defensores da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, com sua base principiológica e garantias funcionais encartadas no artigo 127, parágrafo 1º, da CRFB/88, o *Parquet* detém posição diferenciada, com uma atuação independente e cada vez mais efetiva no controle da legalidade dos atos administrativos e combate à corrupção, servindo, por exemplo, para recepcionar denúncias e material probatório anteriormente produzido por outras instâncias de investigação e controle (como os TCs e CPIs), ou até mesmo desvelar investigações próprias, dando seguimento aos processos na seara penal e civil-administrativa, buscando a responsabilização dos envolvidos e ressarcimento ao erário.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 557.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 557-558.

É justamente a defesa do patrimônio público e social o que representa a superação de uma visão estereotipada antes conferida ao Ministério Público. Ganha hoje, a Instituição, a naturalidade e simpatia suficientes a garantir-lhe um contato mais próximo com a sociedade civil, em seus mais diversos segmentos, representando para muitos o último bastião de moralidade ao alcance da sociedade.

É o que exalta Bruno Speck:

Como, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público assume grande relevância no cenário brasileiro, os administradores públicos, em todos os graus hierárquicos, passam a ter seus atos questionados com mais frequência pelos membros do MP, principalmente por infração dos princípios consagrados no artigo 37 da Carta Magna (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência). Essa realidade é constatada tanto pelo Ministério Público Federal quanto pelo Ministério Público dos estados.

Nesse sentido, é razoável conceber um modelo no qual devem ser encaminhados, também ao Ministério Público, os trabalhos dos sistemas de controle interno que resultem na imputação de responsabilidade civil ou criminal aos agentes públicos. No campo da responsabilidade administrativa, cabe ao Tribunal de Contas da União pronunciar-se, pois os órgãos de controle interno são constitucionalmente obrigados a comunicar tal fato ao respectivo TC.<sup>125</sup>

Na mesma linha de intelecção afirma Roberto Livianu<sup>126</sup>, reafirmando esta nova feição do *Parquet*:

Esta nova imagem acolhida na Constituição Federal é a tendência de outros países que abandonaram o modelo estático e cuja única função era a de aplicar a lei, reflexo de um positivismo legalista, para um Ministério Público com autoridade judicial, imparcial e independente, que tem como missão promover com responsabilidade a ação penal como caminho para a solução dos conflitos sociais. No combate ao crime de corrupção esta independência tem-se mostrado salutar e sempre dá uma resposta à sociedade quando são apurados os escândalos relacionados à corrupção e à improbidade administrativa.

O autor acima ainda faz menção ao preceito constitucional encartado no artigo 129, VII, que confere ao Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial, e confere ao agente ministerial, com fulcro no inciso VI do

<sup>125</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. (Org). **Caminhos da transparência: análises dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002. p. 39.

<sup>126</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 200.

mesmo artigo, a possibilidade de “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, bem como requisitar informações e documentos para instruí-los.”<sup>127</sup>

Neste aspecto, Maria Tereza Sadek<sup>128</sup> situa a importância do Ministério Público, e refere-se a outros instrumentais colocados à sua disposição, no desempenho de suas “oxigenadas” e ampliadas funções:

Nos últimos tempos, inúmeros fatos relacionados à corrupção tornaram-se públicos. Subornos, prevaricações, desmandos administrativos, caixa dois, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, desvios de recursos públicos e outros escândalos pautaram manchetes e matérias de jornais, noticiários televisivos e de rádio. O tema passou a ocupar lugar de destaque na imprensa, nos debates e também a figurar entre as principais preocupações dos cidadãos. Parece pouco produtivo discutir agora se houve um aumento da corrupção ou se, ao contrário, verificou-se um maior número de denúncias. Qualquer que seja a hipótese, uma instituição vem se destacando, marcando sua presença em todas as investigações e denúncias: o Ministério Público. Entre as peculiaridades brasileiras, essa instituição talvez seja a mais singular.  
[...]

O Ministério Público dispõe de extraordinário poder de investigação e de instrumentos jurídicos bastante eficazes – a Ação Civil Pública (Lei 7.347, de 1985) e o inquérito civil – para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

E não há como deixar de incluir, neste combativo cenário, a Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/92, diploma legislativo ímpar, instrumental diário de que se valem os agentes ministeriais no combate à corrupção praticada, em especial, por uma classe de “poderosos” que ainda agem ativamente no Brasil. Acerca de seu papel Emerson Garcia afirma:

Obstáculos à parte, a Lei de Improbidade tem promovido significativas alterações comportamentais dos agentes públicos. Essa eficácia transformadora, ainda que muitas vezes desacompanhada de uma efetividade jurídica, não lhe pode ser negada. Esse fato, por si só, já é suficiente para conferir maior concretude à outrora vã esperança de uma administração proba e comprometida com o bem-estar da população.

Há mais de vinte anos, a conceituada revista *Justitia* publicava pequenino artigo, de autoria do então “Promotor Público” João Benedito de Azevedo Marques, intitulado “o papel do promotor na sociedade

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>128</sup> SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In AVRITZER, Leonardo (Org). AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 543-544.

democrática". Na ocasião, em suas concisas, porém profundas reflexões, afirmava o articulista que "não basta somente combater a criminalidade comum, fruto da desordem e da injustiça social, se continuarmos a desconhecer ou a tratar olímpicamente o crime de colarinho branco. Esses criminosos não são deserdados da sorte e, além de bem nutridos, na sua grande maioria cursaram a universidade e usaram do conhecimento adquirido para, cinicamente, roubar o País, envenenar os produtos alimentícios, os medicamentos, os cursos d'água, ganhar milionárias concorrências públicas, mediante o uso de expedientes ilícitos, enriquecer à custa do prévio conhecimento da alta do dólar, usar a administração para a colocação de parentes, amigos e apaniguados, provocar falências fraudulentas, grilar a terra de posseiros, promover a indústria dos loteamentos clandestinos, vender ações de companhias estatais de maneira duvidosa, destruir nossas florestas, exterminar índios, violar, sistematicamente, os direitos humanos, enfim, praticar aqueles atos de todos conhecidos, mas nunca punidos."<sup>129</sup>

Traçando as modernas funções (verdadeiros desafios) confiados ao Ministério Público, Roberto Livianu, citando Perfecto Andrés Ibañez considera a Instituição:

Uma dimensão essencial do judicial, que nunca deverá desaparecer do âmbito das projeções potenciais desta instância, pois ficou demonstrado que é uma garantia fundamental frente às prevaricações potenciais (e também reais, como se viu) do poder político".<sup>130</sup>

Uma tendência que se mostra em relação à atuação dos Ministérios Públicos diz respeito à especialização de suas funções, com a estruturação de promotorias voltadas à tutela de matérias determinadas, como meio ambiente, crime organizado, bem como a criação de centros de apoio, objetivando o amparo técnico-jurídico aos promotores e procuradores. De igual sorte, tem-se verificado uma postura francamente cooperativa entre instituições de controle, buscando neutralizar brechas e viabilizar a eficiência de investigações. É o que descortina Maria Tereza Sadek:

Esse controle vem sendo aperfeiçoado, em boa medida, devido à especialização, verificada em praticamente todos os Ministérios Públicos estaduais e também no Ministério Público Federal, com a criação de promotorias ou grupos de apoio em áreas como meio

<sup>129</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais. V. 820. p. 469-470.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 201.

ambiente, infância e juventude, crime organizado, crime de colarinho branco etc. A cooperação entre instituições, com a criação de “força tarefa”, também tem favorecido uma atuação mais eficiente.

As conseqüências do desempenho do Ministério Público no jogo político e na administração pública tornam-se cada vez mais visíveis tanto para a classe política como para a sociedade. É incontestável a presença de um ator poderoso, com capacidade de interferir naquilo que se faz; no que se deixa de fazer; na maneira como se faz; e com que recurso se faz. Nessa medida, o administrador público, o servidor público, o legislador e também setores privados têm sido constrangidos, obrigados a levar em conta a probabilidade de que um integrante do Ministério Público venha a exercer a vigilância.<sup>131</sup>

Com clarividência a autora finaliza, trazendo também as posturas ativas “antecipadas”, de cunho preventivo, que são adotadas pelo Ministério Público tendo como pauta a corrupção:

Ressalte-se, ainda, que a atuação dos integrantes do Ministério Público não se esgota no gabinete. Muitos promotores e procuradores participam de atividades externas. Aí se incluem uma série de projetos, tais como elaboração e divulgação de cartilhas; participação em debates com a população; organização de eventos de esclarecimento sobre temas relacionados aos direitos constitucionais etc. Na extensa maioria dos programas externos ao gabinete, o objetivo principal é divulgar a instituição, destacando-se as principais áreas de atuação do Ministério Público. Entre essas áreas, o combate à corrupção e ao desvio de verbas públicas aparece como prioridade.<sup>132</sup>

E com a certeza da indiscutível importância do Ministério Público na repressão aos atos de corrupção, conclui-se a abordagem da Instituição Ministerial, invocando o ensinamento divino, no sentido de que “Deus só atribui o fardo àquele que tem condições de carregá-lo.”

E qual seria, em contrapartida, a desejável postura a ser adotada pelo Poder Judiciário em relação à temática da corrupção, já que inúmeros e recorrentes são os casos em que os atos de corrupção se instalam e proliferam justamente neste meio, seja com a notícia de práticas de nepotismo até mesmo indevidas interferências no processo decisório.

Discorrendo em relação ao desempenho do Judiciário, Ana Carolina Borges de Oliveira ressalta a tendência crescente e atual em se promover a

---

<sup>131</sup> SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 546.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 547-548.

judicialização de questões políticas, o que teria ocasionado significativo aumento das demandas levadas à apreciação do Judiciário, retardamento na prestação jurisdicional e, tendo em vista seu poder de interferência na esfera política, este Poder teria assimilado parcela da frustração percebida pela sociedade, diante das situações freqüentes de corrupção e dos baixos índices de condenações dos envolvidos, inclusive perante os Tribunais superiores.<sup>133</sup>

Neste ponto não se poderia olvidar a pretérita e salutar Reforma do Poder Judiciário, implementada no Brasil pela Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, e que trouxe a estruturação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), importante órgão de controle que serviu como vetor para a depuração de certas práticas internas, atentatórias à moralidade, como a prática reiterada de nepotismo.

Outra postura a contribuir para uma atuação mais profícua do Judiciário parte da fiscalização efetivada pela sociedade civil. Exemplo é o projeto “Meritíssimos”, idealizado pela ONG “Transparência Brasil”, e voltado a mensurar o desempenho do Judiciário brasileiro, em específico dos ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal.

O projeto Meritíssimos é voltado ao desenvolvimento de indicadores de desempenho do Judiciário brasileiro. Esta versão do projeto é um piloto, ainda restrito aos ministros do Supremo Tribunal Federal e limitado a alguns dos muitos indicadores que se podem construir a partir das informações disponíveis.

A principal medida realizada no projeto diz respeito às expectativas de tempo de resolução de processos. Isso se faz da mesma forma como se procede na determinação da expectativa de vida de populações, ou do tempo médio entre falhas de equipamentos ou milhares de outros exemplos presentes na vida cotidiana das pessoas – com a importante diferença de que, nesses casos, o cálculo é uma estimativa, ao passo que no Meritíssimos ele é exato, pois inclui todos os processos e não apenas uma amostragem.

[...]

O foco do projeto são estatísticas relacionadas a cada ministro, em particular os tempos que eles demoram para tomar decisões. Para isso, os processos são categorizados conforme o ramo do Direito (Administrativo, Penal etc.) e a classe processual (Habeas Corpus, Agravos de Instrumento e assim por diante). Nesta fase do projeto, as análises são focalizadas nos tempos decorridos e na estatística de

---

<sup>133</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **Internacionalização do Direito e o combate à corrupção**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/PDF/Ana\\_Vitor\\_rev87.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/PDF/Ana_Vitor_rev87.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2010.

processos finalizados. Também se fazem agregações conforme os estados de origem dos processos.<sup>134</sup>

Não há como deixar de associar a existência de um Judiciário forte com a questão da corrupção, em especial porque é no sentimento de impunidade que este “câncer” opera sua “metástase”. Contundente é a manifestação de Cláudio Weber Abramo quanto a esta correlação:

Quando o judiciário não funciona bem num país, muito mais também não funciona direito. Em particular, é bem plausível imaginar que o grau de aperfeiçoamento judiciário de um país tenha relação com seu nível de corrupção.

Seja como for, independentemente de indicadores estatísticos, é conhecimento geral

que o sistema judiciário brasileiro é lento, funciona melhor para os ricos do que para

os pobres, é mais azeitado para o poder econômico do que para o comum dos mortais e é pouco exposto ao escrutínio público. Como notou Luís Nassif em sua coluna desta Folha do último dia 4 de novembro, um pouquinho de racionalidade administrativa, quando aplicada, opera maravilhas. Mas, na média geral brasileira, o judiciário é evidentemente afetado por ineficiências que só favorecem a impunidade daqueles envolvidos com a corrupção e com a evasão tributária. O assunto, que vai muito além de casos tópicos como o do TRT-SP, decerto mereceria mais atenção.<sup>135</sup>

Após a verificação do “arranjo interno” estatal voltado à boa governança, prevenção e repressão à corrupção, a análise do ambiente externo pede passagem.

### 3.4 A GLOBALIZAÇÃO QUE APROXIMA E EXCLUI

O inevitável processo de globalização, alavancado no curso da história pela adoção da moeda como ficha simbólica<sup>136</sup>, instrumento a possibilitar a fácil e impessoal circulação de riquezas, e posteriormente acelerado com o advento do período de grandes navegações, responsáveis por uma significativa integração

<sup>134</sup> PROJETO MERITÍSSIMOS. Disponível em: <<http://www.meritissimos.org.br/stf/index.php>>.

Acesso em: 12 jun. 2010.

<sup>135</sup> ABRAMO. Cláudio Weber. **Judiciário e corrupção**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/judiciario.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

<sup>136</sup> GIDDENS. Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991. p. 30.

entre povos de diferentes regiões e redefinição dos marcos geográficos mundiais, na atualidade ganhou renovado sentido.

Graças às inimagináveis e constantes inovações tecnológicas postas a serviço do homem, principalmente no campo dos transportes, mais rápidos e seguros, e das comunicações, com a criação e propagação da internet, possibilita-se, indistintamente, que os benefícios e efeitos colaterais desta notável “revolução silenciosa”, que arrebatou e transforma o indivíduo em sua mais íntima singularidade, altera na mesma velocidade os referenciais coletivos, a noção de tempo e limites territoriais, e insere novos elementos aos padrões culturais adotados localmente, possa natural e quase que conseqüentemente se espalhar para diversos setores da vida humana, como economia e finanças, cultura, comunicações, informação, industrialização e trabalho, poderio militar, dentre outros ramos do conhecimento humano.

Trata-se de um movimento em vários sentidos, várias globalizações aglutinadas a um só conceito, mas que se presta a transformar, e tornar mais complexo, o homem e seu ambiente.

A globalização é realidade, vivenciada, sentida, questionada, pode ser facilmente identificada no cotidiano do homem integrado aos grandes centros urbanos, mas também na rotina daqueles que integram a mais longínqua e isolada aldeia africana. A superação das limitações temporais e espaciais expõe o ser humano e suas diferenças. As relações interpessoais são fluídas e os sistemas sociais expostos a um desencaixe espaço-temporal. É o que sustenta Anthony Giddens<sup>137</sup>:

Por desencaixe me refiro ao “deslocamento” das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço.

E sintetiza:

A globalização se refere essencialmente a este processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre

---

<sup>137</sup> GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991. p. 29.

diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam.<sup>138</sup>

Neste sentido, Zygmunt Bauman<sup>139</sup> ainda acentua a amplitude deste processo de abertura das sociedades:

A globalização cumpriu sua missão, e todas as sociedades estão agora completa e realmente abertas, material e intelectualmente. Essa abertura tem hoje um novo brilho, com o qual Karl Popper, criador do termo “globalização”, nem sonhou. A globalização se tornou um processo seletivo de capital, vigilância e informação, coerção e armas, crimes e terrorismo, que não respeita os limites dos Estados. Se a idéia de uma sociedade aberta originalmente representava a autodeterminação de uma sociedade livre, orgulhosa de sua abertura, agora ela traz a assustadora experiência de uma população heterogênea e vulnerável, apavorada com sua incapacidade de se defender e obcecada com a segurança de suas fronteiras e dos indivíduos dentro delas – embora seja exatamente essa segurança que foge a seu controle.

E o fenômeno, se por um lado mostra-se como uma conseqüência das potencialidades humanas, por outro abraça e serve de vetor para o crime, nas suas formas mais tradicionais, já que um dos efeitos indesejáveis do processo globalizante regido pelo neoliberalismo é justamente acentuar as desigualdades sociais, sob a perspectiva interna e em comparativo a outras economias externas, mas também evidencia a estruturação de uma criminalidade mais elaborada, a envolver protagonistas poderosos, estruturas funcionais complexas e profissionais, utilização de aperfeiçoados instrumentos tecnológicos, e a formação de braços de atuação internacional. O fenômeno criminógeno também é impactado pela realidade global e se aprimora para ganhar novos “mercados”.

Neste ponto vale ressaltar que a criminalidade e suas formas de atuação se amoldam ao contexto social em que estão inseridos. E esta nova face do crime se mostra pela dinâmica globalizante que pauta não só as novas formas de interação

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 69-70.

<sup>139</sup> BAUMAN, Zygmunt. Governados pelo medo. **O Estado de São Paulo**. Entrevista publicada em 27 de janeiro de 2008.

social criadas, diversas e mutáveis a todo instante, mas também pelo *modus operandi* diferenciado, desenvolvido para a atuação na senda criminosa, valendo-se de novos recursos tecnológicos, novas formas de associação e atuação. Os atos de corrupção são alçados, assim, ao *status* de macrocriminalidade.

Seguindo tais premissas, Francis Rafael Beck<sup>140</sup> registra que a globalização, relativizando as limitações espaço-tempo antes verificáveis, e potencializando o poder econômico do agente ativo do crime, serviu como móbil à criação de novos institutos de combate à criminalidade moderna.

(A globalização) [...] fenômeno que gerou a aparição de uma nova concepção de delito, centrada particularmente nos elementos organização, transnacionalidade e poder econômico, praticamente imunes ao modelo clássico de repressão penal estatal, amparado na idéia de criminalidade de massa e territorialidade.

E como bem coloca Emerson Garcia<sup>141</sup>:

A globalização também se apresenta como elemento estimulador da corrupção na medida em que realça e aproxima as desigualdades de ordem econômica, social, cultura e jurídica, o que permite a coexistência de realidades que em muito destoam entre si. Com isto, tem-se um campo propício ao oferecimento e à conseqüente aceitação de vantagens indevidas, em especial quando os envolvidos ocupam pólos opostos em relação aos mencionados indicadores.

Nesta avalanche de mudanças, passa-se então a mirar o papel de destaque e ascendência e as posturas adotadas pelas grandes corporações, algumas de abrangência multinacional, na condução de suas atividades lícitas e obtenção dos resultados corporativos almejados. Tais estruturas complexas, gestadas na iniciativa privada, e inseridas em um *locus* de competição acirrada, passam a atuar como verdadeiros centros de poder e influência econômica e social, capazes de promover o deslocamento do eixo de poder do campo político para o econômico. E o Estado passa a sofrer uma oposição perigosamente considerável.

---

<sup>140</sup> BECK, Francis Rafael. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica a flexibilização das garantias**. São Paulo: IBCCRIM, 2004. p.16.

<sup>141</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 456.

Para sustentar ou prevalecer sua posição no mercado concorrencial global ou em setores estratégicos da economia (telecomunicações, energia e transportes, por exemplo), e em paralelo ao exercício regular de suas atividades, estas empresas adotam reiteradamente práticas que configuram ilícitos penais, como um mero “caminho necessário” para a obtenção de um ganho certo e significativo. A corrupção passa a ser considerada uma transponível e calculada fase do grande negócio, na lógica de que os fins justificam os meios.

Paulo Silva Fernandes<sup>142</sup> bem retrata esta nova realidade, de fragmentação do poder entre o setor público e privado:

O poder de outrora foi dividido, de acordo com a magna divisio tripartida, pelo executivo, pelo deliberativo e pelo judicial, funcionando num equilíbrio perfeito, deu lugar, no Estado providência, à intensificação do poder executivo, como não podia deixar de ser, poder esse que, compreendendo hoje que os actores principais do mercado já não são os indivíduos, nem tão pouco as classes, mas sim as organizações, permite – por que não tem outro remédio – que o eixo do poder passe pelas empresas e pelos organismos. É, de facto, indiscutível o poder que as empresas têm em todo o mundo, algumas das quais chegam mesmo a ter um PIB (produto interno bruto) superior ao de muitos Estados, poder esse que é, curiosamente, repartido por certos organismos e organizações, nomeadamente internacionais, não governamentais, bem como empresas.

Esta postura agressiva adotada pelo setor empresarial explica-se pelo implemento considerável das negociações comerciais internacionais e trânsito cada vez mais volumoso de capitais. Nesta ambiência, Emerson Garcia<sup>143</sup> pontua as razões que levam as grandes corporações a regerem-se pela cartilha da corrupção: “Por estarem alheias aos prejuízos sociais que as práticas corruptas podem acarretar, as multinacionais delas se utilizam com freqüência, buscando obter informações privilegiadas, licenças de operação, facilidades no escoamento da produção etc.”

Relata o autor, ainda, que para aumentar a competitividade de suas empresas, certos países desenvolvidos autorizavam com freqüência “o pagamento

---

<sup>142</sup> FERNANDES, Paulo Silva. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o futuro do Direito Penal**. Coimbra: Livraria Almedina, 2001. p.17.

<sup>143</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 456.

de “comissões” a agentes públicos de países importadores, admitindo, inclusive, que tais valores fossem deduzidos dos tributos devidos ao Fisco. Regra geral, o único elemento limitador dessa prática era o de que os atos de corrupção deveriam ser praticados fora do território nacional.”<sup>144</sup>

Essa prática foi acolhida por inúmeros países europeus na década de 70, podendo ser mencionados a Alemanha e a França. Neste último país, a exclusão do crédito tributário era precedida de um procedimento confidencial, instaurado no âmbito do Ministério das Finanças, no qual o exportador “negociava” a exclusão pretendida e fornecia, em obediência ao Código Geral de Impostos, o “nome, prenome, função e endereço do beneficiário” do pagamento (Christophe Guettier. *La Loi Anti-corruption*. Paris: Dalloz, 1993. p. 40). Nos Estados Unidos da América, esse tipo de comportamento foi proibido com a edição do *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, cuja Seção 162 (*Internal Revenue Code*) dispõe que os pagamentos efetuados a funcionários estrangeiros não poderão ser deduzidos nos casos em que a legislação do país de origem desses últimos os considerem ilegais. Esse diploma aperfeiçoou o sistema americano, que já contava com a lei sobre organizações corruptas e negócios ilícitos (Rico – Racketeer Influenced and Corrupt Organizations, 18 U.S.C. Secs. 1962 et. seq.) que buscou combater a máfia, e com a lei que autorizava o confisco das vantagens auferidas com o suborno (18, U.S.C. Sec. 3.666). em 1997, quase 40 países integrantes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico subscreveram a Convenção de luta contra os subornos a funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais de caráter internacional e que recomendava não fossem permitidas quaisquer reduções, em matéria tributária, das importâncias pagas a título de suborno.<sup>145</sup>

Neste ponto providencial citar caso emblemático envolvendo práticas reiteradas e transnacionais de corrupção, protagonizadas pela multinacional alemã Siemens, e que exigiram uma pronta e exemplar atuação repressiva estatal. É de se destacar, inclusive, a indicação de pagamentos de propinas em operações realizadas no Brasil, e a complacência que se estabelece entre governos e empresas corruptoras:

A mais tradicional multinacional alemã foi acusada de distribuir subornos milionários, assumiu sua culpa e irá pagar a maior multa da história. A novidade é que o caso chegará ao Brasil.

Em uma cena de *Syriana*, filme que retrata a corrupção na indústria petrolífera, um dos diretores envolvidos com a distribuição de subornos defende a prática da seguinte forma: “A corrupção não é nada mais que

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 455.

<sup>145</sup> GARCIA, *loc. cit.*

a intrusão do governo nas eficiências do mercado. Temos leis contra ela exatamente para podermos nos safar. A corrupção é como nós vencemos.” Pois a mesma resposta poderia facilmente ter saído da boca de Reinhard Siekaczek, ex-diretor de telecomunicações da multinacional alemã Siemens. Perante um tribunal de Munique, o ex-executivo confessou que “comprou” funcionários dos governos da Nigéria, da Líbia e da Rússia, distribuindo cerca de € 420 milhões.

ANTES...

ATÉ 1999, AS FIRMAS GERMÂNICAS PODIAM DEDUZIR A CORRUPÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA

A Siemens, por conta disso, foi multada em € 201 milhões. “Não toleramos comportamentos ilegais e repreendemos atos ilícitos com atitudes claras”, disse o presidente do grupo, Peter Löscher. A comoção, porém, deve ser ainda maior. Siekaczek disse aos promotores que cuidam do caso que sabe de propinas pagas em mais países além dos três. E o Brasil seria um deles. A suspeita de que uma empresa que faturou R\$ 27 bilhões nos últimos cinco anos no País possa ter aberto parte deste caixa para distribuir dinheiro a políticos causou transtorno em Brasília. A Secretaria de Direito Econômico e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras já receberam instruções para monitorar a movimentação da Siemens do Brasil na última década. Procurada, a empresa não retornou os pedidos de entrevista da DINHEIRO.

€ 420 MILHÕES é quanto a Siemens teria pago em propinas nos quatro cantos do mundo

A máquina de pagamentos da Siemens, no entanto, mostra-se bem maior. O escritório de advocacia Debevoise & Plimpton, contratado para fazer uma investigação independente, comunicou à empresa que foram feitos pagamentos irregulares em torno de € 1,6 bilhão. Em função da suspeita de outros países estarem envolvidos na corrupção, foram iniciadas investigações também na Suíça e nos Estados Unidos. Com a imagem do grupo arranhada no exterior, a Siemens tenta se reerguer. Depois do ex-presidente Heinrich von Pierer, também seu sucessor Klaus Kleinfeld teve de deixar o cargo em função das suspeitas. O austríaco Peter Löscher é o primeiro CEO que não vem diretamente dos quadros da empresa. E uma de suas primeiras ações foi criar um cargo na presidência para o combate à corrupção. A questão maior, no entanto, é que o episódio expôs as vísceras de um sistema que era considerado legal. Até 1999, as empresas alemãs podiam descontar dos impostos federais pagamentos de propinas. A situação só mudou quando a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico lançou uma convenção internacional contra as empresas corruptoras.

... E DEPOIS

HOJE, ELAS SÃO FORÇADAS, DIANTE DOS TRIBUNAIS, A ASSUMIR OS ERROS

A menção de Siekaczek ao Brasil não é bem uma novidade. Frequentemente o País é apontado como um dos lugares onde multinacionais são levadas a cometer ilegalidades para vencer contratos. O presidente do grupo sobre corrupção da OCDE, o suíço Mark Pieth, é um dos poucos que revelam bastidores sobre a prática. Ele comenta o caso de uma grande companhia que teria pago milhões de dólares a um alto funcionário brasileiro para vender turbinas elétricas destinadas a uma barragem construída por um governo estadual. “Isso é uma prática recorrente que tem apoio não só dos governos como das empresas corruptoras”, disse Pieth à DINHEIRO. Há dois meses, a Transparência Internacional divulgou um relatório sobre a relação espúria entre

governos e multinacionais. Para o órgão, os conglomerados são responsáveis pelos altos índices de corrupção nos países mais pobres. “O dinheiro de propinas vem de multinacionais sediadas nos países mais ricos”, vaticinou à DINHEIRO Akere Muna, vice-presidente da TI. “Não pode mais ser aceitável que essas companhias vejam o suborno nos mercados de exportação como uma estratégia empresarial legítima.”<sup>146</sup>

Esta é a arena em que rivalizam grandes corporações e Estados. O caso acima exemplificado não é o primeiro, e infelizmente tende a não ser o último desta natureza. Acreditar na completa neutralização da corrupção é sustentar o insustentável.

Porém, cabe ao Estado adotar medidas eficazes, como a adesão a tratados internacionais, com a possibilidade de aplicação de severas sanções, como multas e até suspensão das atividades, a fim de reduzir a incidência de tais crimes.

### 3.5 A CORRUPÇÃO SE ALASTRA PELO MUNDO

O que se pretende demonstrar adiante, por meio da citação de trechos dos textos que compõem o anexo, e que agora servem como uma espécie de resenha para o conteúdo lá referido, é a maneira como o fenômeno da corrupção se alastra nas mais diferentes regiões do globo.

China:

Passadas duas décadas do Massacre da Praça da Paz Celestial, o assunto ainda é um tabu político e falar sobre ele é considerado inapropriado ou arriscado. O povo chinês ainda se depara com a corrupção, apesar dos esforços da atual República Popular da China. Hoje os governantes punem severamente casos de fraude e corrupção e, na tentativa de coibi-la, impõem penas severas e até humilhantes como exposição pública, prisão perpétua e a pena máxima: a morte. Mas a censura ainda é comum no país, toda a divulgação dos casos passa pelo crivo dos governantes.

O setor imobiliário da China é onde mais se perpetua a corrupção. Entre 2006 e 2009, foram investigados 16.830 casos de suborno em imobiliárias, 46% de todas as ocorrências comerciais no período e em toda a China. A situação levou o governo a lançar uma campanha anticorrupção no setor imobiliário, para investigar casos como o desmoraonamento de escolas na província de Sichuan, que levou a morte de quase quatro mil crianças, após um forte terremoto em 2008. As

---

<sup>146</sup> GANTOIS, Gustavo. **O escândalo que abalou a Siemens**. Entrevista publicada em IstoéDinheiro, Edição 531. Disponível em: <[www.istoedinheiro.com.br](http://www.istoedinheiro.com.br)>. Acesso em: 23 maio 2010.

investigações concluíram que as escolas foram construídas com material inferior e superfaturado; e pior, as obras foram liberadas sem a devida fiscalização e licença.<sup>147</sup>

#### Estados Unidos:

Segundo um estudo divulgado em novembro de 2009 pela Ong Transparência Internacional, os Estados Unidos são o 19º país menos corrupto do mundo. A classificação é boa, já que o levantamento leva em consideração 180 nações. Este ano o Brasil ficou com a posição de número 75.

(...)

Em 2009, o presidente Barack Obama, bateu o recorde de rapidez na disseminação de escândalos envolvendo a corrupção em seu governo. Antes mesmo de tomar posse, o aliado de Obama e governador de Illinois, Rod Blagojevich, tentou vender a cadeira no Senado do futuro presidente e foi cassado pela assembleia de seu Estado. Já o futuro ministro do Comércio, o governador do Novo México, Bill Richardson, renunciou ao cargo oferecido por Obama por suspeita de beneficiar um doador de campanha com dois contratos de consultoria no valor de quase um milhão e meio de dólares.<sup>148</sup>

#### França:

Em 1793, após a abolição da monarquia, diversos políticos da época tiveram um destino trágico. Foram guilhotinados por não concordarem com a nova ordem política estabelecida pela Revolução Francesa. Hoje, mais de 200 anos depois, os políticos franceses acusados de corrupção contra o Estado e a população também estão recebendo suas punições. Mas o processo é demorado. Não basta uma simples guilhotinada para acabar com as fraudes. É preciso anos de investigação. Por isso, líderes, tanto empresarias como políticos, que cometeram falcaturas, só estão sofrendo as conseqüências de suas administrações corruptas anos após terem deixado seus cargos.

Já o líder da França, entre 1995 e 2007, e prefeito de Paris, entre 1977 e 1995, Jacques Chirac, será o primeiro presidente a enfrentar a Justiça na história da França. Os crimes cometidos por Chirac só estão pesando sobre ele agora porque antes ele era protegido pela imunidade parlamentar. Agora, sem este recurso, Chirac terá que responder pelas irregularidades cometidas em suas gestões. O primeiro escândalo em que tem envolvimento é de quando ainda era prefeito de Paris. Em 2007, ele foi indiciado por desvio de fundos públicos e abuso de confiança por criar empregos fictícios com salários pagos indevidamente por seu gabinete. Ao total, 21 funcionários de seu partido, o RPR, receberam salários como se ocupassem cargos na municipalidade parisiense. O julgamento de Chirac está marcado para 2010. Ele nega qualquer irregularidade nas contratações da prefeitura. Se condenado, o ex-chefe

---

<sup>147</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20514>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>148</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20526>>. Acesso em: 25 maio 2010.

de Estado pode pegar 10 anos de prisão e ser obrigado a pagar uma multa de 210 mil euros.<sup>149</sup>

#### Portugal:

Segundo o relatório de 2009 da ONG Transparência Internacional, que mede os níveis de corrupção no mundo, Portugal atingiu o 26º lugar e a situação só tem piorado. Em 2008 o país estava na 32ª posição. O relatório preocupa a nação, que vive cercada de escândalos de fraudes, favorecimento político, lavagem de dinheiro e suborno em todas as esferas de poder.

[...]

A corrupção está espalhada por Portugal e atinge até a paixão nacional, o futebol. Em 2006, o Ministério Público concluiu a operação 'Apito Dourado' que investigava corrupção e tráfico de influência no futebol. Após escutas telefônicas, os investigadores descobriram que o resultado dos jogos eram pré-determinados, de acordo com interesses dos dirigentes dos clubes.<sup>150</sup>

#### Venezuela:

Entre intrigas e fraudes comprovadas, a verdade é que a Venezuela não escapa às ilegalidades. Antes de Chávez assumir à presidência, o país se igualava em termos de corrupção ao Brasil e ao Paraguai. Hoje, segundo levantamento da ONG Transparência Internacional, o país só perde para o Haiti, na América Latina. E as irregularidades não atingem apenas os altos escalões do governo. Ela é rotineira no funcionalismo público, onde apenas 15% dos contratos são registrados, e também é muito comum na vida dos cidadãos, que precisam pagar um "sobrepço", como singelamente é chamada a propina no país, para obter certos benefícios, como tirar um passaporte ou uma carteira de motorista.<sup>151</sup>

#### Itália:

Uma declaração preocupante do Tribunal de Contas Italiano afirma que a corrupção dentro da gestão pública deste país alcança, ainda hoje, 60 bilhões de euros por ano com reflexos no mundo todo. A corrupção é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da Itália, principalmente do sul da península, atingindo diretamente a Sicília, Campagna, Pullas e Calábria, além da capital financeira Lombardia, região de Milão.

Corrupção e crimes diversos envolvendo políticos, empresários, mafiosos e influentes de todas as esferas vieram à tona no cenário

---

<sup>149</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20563>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>150</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20513>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>151</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20585>>. Acesso em: 25 maio 2010.

mundial com a operação Mãos Limpas, uma grande investigação judicial que visava esclarecer casos de corrupção durante a década de 90.<sup>152</sup>

#### Rússia:

Hoje os agentes da KGB estão no poder, num trabalho iniciado por Vladimir Putin, que ficou oito anos na Presidência e é o atual Primeiro-ministro e, no passado também foi integrante da KGB. Além de continuar mandando no país, companheiros do governante tomaram conta dos negócios privados do país. Na Rússia, oito das dez maiores empresas concentram-se no setor energético, sete delas são comandadas por amigos de Putin. No clube dos dez bilionários russos a premissa se repete: oito são homens próximos a ele. Especialistas internacionais afirmam que os políticos russos recebem, por ano, mais de 240 mil milhões de dólares em diversos tipos de suborno, quase metade do PIB do seu país.<sup>153</sup>

#### Paraguai:

Se não bastassem os casos de corrupção política, o Paraguai é assolado pelo tráfico de mercadorias na sua fronteira com o Brasil. A área de aproximadamente 1.300 quilômetros é usada para a entrada e a saída de drogas, armas e produtos contrabandeados, que movimentam a economia do país. O esquema é tão organizado, que, no caso das drogas, como a maconha, os pés são plantados em fazendas e colhidos por camponeses brasileiros e paraguaios. Para transportar a droga com tranqüilidade, os chefes do tráfico pagam propinas aos policiais que controlam as regiões fronteiriças e que, muitas vezes, transportam a droga em suas próprias viaturas. E o faturamento destes criminosos é tão grande, que só no estado de Amambay, em 2007, o tráfico de drogas e armas e o contrabando de mercadorias movimentaram 20 milhões de dólares por mês. Em 1998, o centro muambeiro de mercadorias contrabandeadas em Ciudad Del Este também movimentava muito dinheiro. Cerca de um terço do PIB do país na época ou pouco mais de nove bilhões de dólares. Problemas que Lugo prometeu controlar quando assumiu a presidência, mas que até agora continuam rotineiros no Paraguai.<sup>154</sup>

#### Argentina:

Segundo o Centro de Investigação e Prevenção da Criminalidade Econômica (CIPCE), a Argentina perdeu treze bilhões de dólares com a corrupção nos últimos 30 anos. Para chegar a essa cifra, o CIPCE considerou a análise de 750 casos levados à Justiça entre 1980 e 2007.

---

<sup>152</sup>DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20511>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>153</sup>DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20512>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>154</sup>DCOMERCIO Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20586>>. Acesso em: 25 maio 2010.

Mas como grande parte das fraudes nunca foi denunciada, o prejuízo pode ser bem maior.<sup>155</sup>

Índia:

Segundo a ONG Transparência Internacional, a corrupção reduz em um ponto percentual o PIB anual da Índia. Apesar de não existirem cálculos oficiais, a estimativa é de que de 1990 a 2005, os desvios éticos custaram 310 bilhões de dólares à economia do país. E esses desvios existem não somente na política, mas nos serviços públicos. Por isso, a Comissão Central de Vigilância, órgão de combate ao problema no país, publica regularmente uma lista com o nome dos funcionários públicos e dos policiais envolvidos em escândalos. A iniciativa serve para alertar a população, que segundo o sociólogo Dipankar Gupta, precisa utilizar a corrupção diariamente para matricular uma criança na escola, internar alguém doente no hospital, ou mesmo, reservar um assento no trem. De acordo com dados da Transparência Internacional, a polícia aparece no topo na lista de corrupção, seguida pelas instâncias inferiores do Judiciário e pela administração de terras.<sup>156</sup>

### 3.6 O COMBATE À CORRUPÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL

O combate às práticas corruptas é desempenhado, na atualidade global, por inúmeros organismos multilaterais, como FMI, OEA, Banco Mundial, OCDE, mas também ganha relevância a postura ativa de organizações não-governamentais como, por exemplo, a Transparência Internacional (TI), fundada na cidade de Berlim, Alemanha, no ano de 1993, cujo objetivo seria combater a corrupção através da difusão de valores como transparência e boa governabilidade.

Seu papel relevante situa-se precipuamente em servir como canal de divulgação de informações elaboradas sobre o tema, mediante a confecção de índices de percepção da corrupção, relatórios globais, e outras ferramentas anticorrupção, mas também desempenha papel ímpar na constante fiscalização em relação ao cumprimento das Convenções internacionais celebradas para combate à corrupção.

---

<sup>155</sup>DCOMERCIO Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20536>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>156</sup> DCOMERCIO. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20584>>. Acesso em: 25 maio 2010.

Não se poderia deixar de mencionar a atuação contundente do Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), responsável pela implementação do GPAC (Programa Global contra Corrupção), que possui quatro objetivos concretos: a) Assistência técnica aos países para o fortalecimento de suas estruturas legais e institucionais para o combate à corrupção; b) Apoio e assessoria a grupos internacionais de chefes do Poder Judiciário para o fortalecimento da integridade dos sistemas judiciais; c) Desenvolvimento e disseminação de políticas e ferramentas anticorrupção; d) Fortalecimento da integração das ações de diferentes agências anticorrupção.<sup>157</sup>

Tal abertura em relação às agências de controle parte da constatação de que a corrupção assume tamanha magnitude nos dias de hoje, que representa verdadeira afronta aos direitos humanos. É o que afirma Regis Fernandes de Oliveira:

Conseqüência evidente da corrupção é a agressão aos direitos humanos. Na medida em que recursos públicos são desviados para pagamento de propinas, para extorsão de servidores, para fraudes, para compra de consciências, para liberação acelerada de verbas, para ganho em licitações, para não pagamento de tributos, para sonegação, enfim, para deturpação de qualquer espécie, o lesado não é o governo, mas o ser humano.<sup>158</sup>

O desenvolvimento desta linha de intelecção, no sentido de que o ato de corrupção fere direitos humanos, universalmente considerados, permite concluir, em um juízo meramente especulativo, que em um futuro próximo, a competência do Tribunal Penal Internacional, entidade supranacional criada pelo Estatuto de Roma, possa ser ampliada, passando a contemplar certos crimes de corrupção. Não há como mensurar, de antemão, o impacto desta eventual mudança paradigmática.

Nesse cenário de cooperação internacional buscando o combate efetivo à corrupção, algumas posturas normativas, sistematizadas pelo órgão de edição ou região de incidência, merecem referência.

---

<sup>157</sup> UNODC. Disponível em: <<http://www.unodc.org.br>>. Acesso em: 25 maio 2010.

<sup>158</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos)**. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 429.

## Conselho das Comunidades Européias:

1. Diretiva sobre coordenação das normas relativas às operações com informação privilegiada, elaborada pelo Conselho das Comunidades Européias:

Em 13.11.1989, foi editada, pelo Conselho das Comunidades Européias, a diretiva sobre coordenação das normas relativas às operações com informação privilegiada, que alcança tanto o setor público como o privado.<sup>159</sup>

2. Diretiva 91/308:

O Conselho das Comunidades Européias editou, em 10.06.1991, a Diretiva 91/308 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro. Essa diretiva, em linhas gerais, buscou combater tal prática assegurando o acesso a informações que permitissem identificar a realização de operações ilícitas com a intermediação de instituições financeiras.<sup>160</sup>

3. O Convênio relativo à proteção dos interesses financeiros das comunidades européias:

O Convênio relativo à proteção dos interesses financeiros das comunidades européias, de 26.07.1995, coíbe a participação de agentes públicos em fraudes fiscais, falsificações, desvios ou retenções indevidas de fundos, prática que evitaria a redução do ingresso de receitas tributárias, em especial aquelas originárias dos impostos aduaneiros. Esse convênio, firmado com base no art. K-3 do Tratado da União Européia, foi integrado pelo Protocolo adicional de 21.09.1996, direcionado ao combate à corrupção dos agentes públicos.<sup>161</sup>

4. Convênio de luta contra atos de corrupção nos quais estejam envolvidos funcionários das Comunidades Européias ou de Estados membros da União Européia:

Em 26.05.1997, foi firmado, no âmbito da União Européia, com base na alínea c da cláusula 2 do art. K-3 do Tratado da União Européia, o Convênio de luta contra atos de corrupção nos quais estejam envolvidos

---

<sup>159</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 456.

<sup>160</sup> GARCIA, *loc. cit.*

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 457.

funcionários das Comunidades Europeias ou de Estados membros da União Europeia. Esse convênio já foi ratificado por inúmeros países, como França, Alemanha, Espanha, Suécia e Finlândia.<sup>162</sup>

#### 5. *Corpus Juris 2000*:

As sucessivas medidas adotadas pela União Europeia com o fim de depurar as relações mantidas entre os Estados membros, em especial aquelas estritamente relacionadas aos agentes públicos, ensejou a elaboração do *Corpus Juris 2000* de disposições penais para a proteção dos interesses financeiros da União Europeia, sendo encontrados no texto oito tipos penais. Trata-se de uma proposta legislativa que busca unificar, no âmbito da União Europeia, princípios comuns do direito penal dos Estados membros, com vistas a estatuir uma estrutura judicial comum.<sup>163</sup>

6. Resolução n. 7, criando o “Grupo de Estados contra a Corrupção”, Ação comum “sobre a corrupção no setor privado”, Convênio de Direito Penal contra a corrupção e Convênio de Direito Civil sobre corrupção:

Em 05.05.1998, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa editou a Res. 7, que autorizou a criação do "Grupo de Estados contra a Corrupção" ("GRECO Group of States against Corruption"). O Conselho da Europa adotou, em 22.12.1998, a ação comum "sobre a corrupção no setor privado". Em 27.01.1999, foi firmado, pelos países integrantes do Conselho da Europa, o Convênio de Direito Penal contra a corrupção. Posteriormente, em 4.11.1999, o Conselho da Europa editou o Convênio de Direito Civil sobre corrupção, segundo o qual os Estados-partes deveriam adotar medidas legislativas em prol daqueles que tenham sofrido danos como resultado de atos de corrupção, permitindo a defesa de seus direitos, incluindo a possibilidade de compensação pelos danos sofridos. Esses convênios, como é fácil perceber, buscavam estabelecer medidas preventivas e repressivas à corrupção em suas múltiplas vertentes, alcançando, inclusive, o setor privado, em regra o principal beneficiário de tal prática.<sup>164</sup>

#### Organização Mundial do Comércio (OMC):

#### 7. Declaração de Arusha:

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 458.

<sup>163</sup> GARCIA, *loc. cit.*, p. 458.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 459.

A Declaração de Arusha sobre Cooperação e Integridade Aduaneira, celebrada na Tanzânia, em 07.07.1993, sob a coordenação da Organização Mundial do Comércio, buscou adotar medidas de combate à corrupção na área aduaneira. Essa Declaração, observada por mais de 150 (cento e cinquenta) países, estatuiu, entre outras medidas, a necessária retroatividade entre os funcionários das alfândegas, a existência de critérios rígidos e objetivos de seleção, a redução da esfera de discricionariedade de tais agentes, o pagamento de remuneração compatível com a importância do cargo e a existência de mecanismos efetivos de controle, em especial na órbita disciplinar.<sup>165</sup>

#### 8. Acordo plurilateral sobre contratação pública elaborado pela OMC:

A Organização Mundial do Comércio difundiu critérios de ordem objetiva a serem observados pelo Poder Público na contratação de obras e serviços a nível internacional, todos direcionados à transparência do procedimento licitatório. Tais diretrizes foram veiculadas no Acordo plurilateral sobre contratação pública, celebrado em Marrakesh, no ano de 1996.<sup>166</sup>

#### Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

#### 9. Convenção de luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros em transações comerciais de caráter internacional:

Trinta e três Estados integrantes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico subscreveram, em 17.12.1997, na Cidade de Paris, a "Convenção de Luta Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais de Caráter Internacional", que considera infração penal o suborno de tais agentes. Anteriormente, a OCDE já havia recomendado que não deveriam ser permitidas quaisquer deduções, em matéria tributária, das importâncias pagas a título de suborno.<sup>167</sup>

#### Fundo Monetário Internacional (FMI):

#### 10. Código sobre Boas Práticas de Transparência em Políticas Monetárias e Financeiras elaborado pelo Fundo Monetário Internacional:

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 456-457.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 457.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 459-460.

O Fundo Monetário Internacional, em 26.09.1999, aglutinou inúmeras medidas de combate à corrupção, em matéria financeira, no "Código sobre Boas Práticas de Transparência em Políticas Monetárias e Financeiras". Esse Código busca tornar acessíveis ao cidadão comum, de forma simples e objetiva, as medidas econômicas, monetárias e financeiras adotadas pelos governantes.<sup>168</sup>

## Organização das Nações Unidas (ONU):

### 11. Resoluções 50/106, 51/191 e 53/106:

A Organização das Nações Unidas editou as Resoluções nº 50/106, de 20.12.1995, 51/191, de 16.12.1996, e 53/176, de janeiro de 1999, que veiculam medidas de combate à corrupção nas transações internacionais.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, por intermédio da Resolução nº 51/59, de janeiro de 1997, veiculou um "Código de Conduta para Funcionários Públicos", que, dentre outras medidas, estabeleceu inúmeras incompatibilidades incidentes sobre aqueles que tivessem acesso a informações privilegiadas no exercício da função. Em 21.02.1997, emitiu a "Declaração sobre a Corrupção e os Subornos nas Transações Comerciais Internacionais", a qual, além de outras providências, dispôs que os Estados examinarão a possibilidade de considerar o enriquecimento ilícito de agentes públicos, incluindo os eleitos, como uma prática ilícita.<sup>169</sup>

## Organização dos Estados Americanos (OEA):

### 12. Modelo de legislação sobre enriquecimento ilícito e suborno transnacional adotado pela OEA:

A Organização dos Estados Americanos, em agosto de 1998, editou um Modelo de Legislação sobre enriquecimento ilícito e suborno transnacional, que, dentre outras sanções, previa a impossibilidade de obtenção de benefícios fiscais ou subvenções de origem pública.<sup>170</sup>

### 13. Previsões legislativas anticorrupção nos Estados Unidos, Itália, França, Espanha e Alemanha:

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 460.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 460-461.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 461.

Na Itália, o Código de comportamento dos empregados das Administrações Públicas, de 1993. Na França, a Lei sobre a prevenção da corrupção e a transparência da vida econômica e dos procedimentos públicos, de 29 de janeiro de 1993. Na Espanha, a Lei nº 10, de 1995, criou a Fiscalía Especial, também conhecida como Fiscalía Anticorrupción, órgão integrante do Ministério Público incumbido da repressão aos crimes econômicos relacionados à corrupção. Na Alemanha, a lei de combate à corrupção, de 20 de agosto de 1997.<sup>171</sup>

Oportuno trazer, de forma mais detida, os referenciais sobre corrupção contidos em legislação estrangeira, bem elencados por Ana Carolina Borges de Oliveira e Vitor Eduardo Tavares de Oliveira<sup>172</sup>:

Nos Estados Unidos tem-se a figura do tipo penal referente ao “Bribery” é a corrupção, o pagamento ou recebimento de propina, pelo que configurada nas formas passiva e ativa; envolve a figura do funcionário público. Em matéria de corrupção, é famoso o julgamento de James Hoffa, líder sindical norte-americano, que no início da década de 1960 enfrentou Robert Kennedy, procurador-geral do governo norte-americano, na administração de seu irmão, John Fitzgerald Kennedy.” Em 1977, o Congresso americano promulgou a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano. Esse documento normativo ensejou uma busca internacional na busca da criminalização da corrupção transnacional, gerando Convenções sobre o assunto e que hoje o Brasil é signatário. O Código Penal Italiano no seu “Titulo II: DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”, prevê a tipificação de práticas criminosas dos artigos 314 ao 360, referente a práticas de corrupção. Na França o Ministério da Justiça criou um Departamento Central de Prevenção da Corrupção e introduziu códigos de conduta. Além disso, o Código Penal Francês prevê as sanções pela prática de corrupção nos artigos 433 e respectivos incisos.

Em um sobrevôo crítico em relação aos diplomas legais europeus anticorrupção, Roberto Livianu, iniciando pela Alemanha, consigna o seguinte:

A entrada em vigor na Alemanha, em agosto de 1997, da Lei para o combate da corrupção (KBG), ficou marcada pela ampliação de seu alcance e endurecimento das punições por atos de corrupção de funcionários públicos e políticos, ante a vinda a tona de reiterados casos

<sup>171</sup> GARCIA, *loc. cit.*

<sup>172</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **Internacionalização do Direito e o combate à corrupção**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/PDF/Ana\\_Vitor\\_rev87.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/PDF/Ana_Vitor_rev87.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2010.

de corrupção de grande monta, em especial no setor de construção civil e nas aquisições de bens públicos.

[...]

O principal instrumento de combate à corrupção, na Alemanha, é o Código Penal, que trata da matéria nos parágrafos 331 e seguintes, dando ênfase ao conceito de funcionário público, que foi ampliado para abranger as empresas estatais organizadas de acordo com o direito privado ou a particulares ou empresas privadas.

Para o direito penal alemão o bem jurídico a ser tutelado é a integridade do serviço público bem como a confiança pública nesta integridade, punindo-se as condutas de solicitar, aceitar promessa, aceitar ou receber benefício, seja em razão do desempenho do cargo, seja como contraprestação vinculada a ato oficial já praticado ou a ser praticado com violação das obrigações inerentes ao cargo (corrupção passiva), bem como as omissões que se equiparam legalmente às ações.

Por outro lado, sanciona-se no plano ativo o oferecimento, a promessa ou entrega de benefício (corrupção ativa).

[...]

Incluíram-se as hipóteses em que o beneficiário não é a própria figura do agente público autor do ato ou omissão. Isto porque a regra até então vigente, ao exigir demonstração do enriquecimento do próprio funcionário, representava instrumento de impunidade, vez que sempre que terceiros ou organizações fossem as beneficiárias privilegiadas, não se punia.

A nova legislação anticorrupção alemã reviu as penas para os delitos de oferecimento e aceitação de suborno, elevando-as para dois a três anos de privação de liberdade e três a cinco se o agente for magistrado.

Merece destaque a criação de causa de aumento de pena em hipóteses especialmente graves, envolvendo atos de corrupção de grande envergadura, quando o juiz, atento às circunstâncias do fato concreto, tem condições de majorar a pena, quando são obtidos benefícios de grande monta ou de forma contínua.

Implementaram-se novas regras relacionadas a penas pecuniárias, voltadas para os autores de corrupção ativa, especialmente quando organizados em quadrilhas, visando à desarticulação do crime organizado, não parecendo razoável incluir na nova disciplina os agentes corruptos.

[...]

No plano das licitações de obras públicas, a reiteração de práticas fraudulentas empreendidas em concurso pelos licitantes, restritivas à livre concorrência, que ficavam impunes pela exigência legal do prejuízo e pela persecução via ação penal privada, demandou reformulação, substituindo-se o delito de fraude de leilão por novo tipo penal, de perigo abstrato, que pune aquele que simplesmente apresenta oferta em concorrência pública, após a celebração de acordo ilícito com outros possíveis licitantes.

Não se exige prova do resultado lesivo, tutelando-se os seguintes bens jurídicos: livre concorrência, o patrimônio do organizador do leilão e de prejudicados, elevando-se as penas.

A corrupção dos políticos tem sido matéria um tanto quanto esquecida pelo legislador alemão. Por força de legislação que vigora desde janeiro de 1994, pune-se a conduta daquele que, inequivocamente, tenta vender (basta a oferta) seu voto como parlamentar, no Parlamento europeu, em assembleias de representantes de da federação, de Estados federados, comunidades ou agrupamento de comunidades, não se punindo os chamados comportamento "socialmente adequados",

como a recompensa por certa votação nem a formação de opinião ou discussão fora das votações normais em assembléia.<sup>173</sup>

Por sua vez, a Espanha regula a corrupção trazendo formas delitivas comuns e especiais, distinguidas pela qualidade do sujeito, e também a possibilidade de aplicação de dupla sanção pelo mesmo fato, penal e administrativa:

Na Espanha, a matéria é regulada pelos artigos 404 a 445 do Código Penal de 1995, na qualidade de delitos especiais, o que representa uma dificuldade, primeira, no que concerne à autoria e participação. A distinção entre delito especial e delito comum não é uma mera formalidade, mas tem um fundamento material, pois naqueles é delimitada a autoria para determinadas categorias de sujeitos.

[...]

O código penal espanhol de 1995 concentrou no título XIX, as figuras penais mais diretamente ligadas ao crime de corrupção. Assim, nos artigos 404 a 445 descreveu as condutas típicas relacionadas com os crimes contra a Administração Pública.

O que caracterizou a tipificação dos crimes contra a Administração Pública no direito penal espanhol foi a dupla sanção prevista para a maioria deles, a pena criminal e a sanção administrativa, recaindo sobre os mesmos fatos. Aos funcionários públicos são impostas sanções administrativas, muitas vezes mais severas do que as criminais.<sup>174</sup>

A Itália também dispõe, na atualidade, de eficaz sistema penal de combate à corrupção, graças, em grande parte, a uma atuação contundente da magistratura daquele país no combate ao crime organizado, corporificado pelas estruturas mafiosas, em constante diálogo com o Estado:

A Itália passou por uma grande transformação no que diz respeito aos crimes de corrupção, efetivada pela participação intensa da magistratura que assumiu para si a responsabilidade pelo processamento e apuração destes crimes, que vinham sendo uma constante, há muitos anos, na administração pública.

[...]

O Código Penal italiano no seu artigo 318 tipifica o crime de corrupção por ato do cargo e no artigo 319 do mesmo código, corrupção por ato contrário aos deveres do cargo. Desta forma, o recebimento de dinheiro pelo funcionário público foi determinado pela jurisprudência como crime do artigo 319, tendo havido uma interpretação de forma a descaracterizar as duas formas previstas de corrupção, o que, na opinião de Sgubbi não é permitido, uma vez que se trata de *interpretatio abrogans* da lei.

---

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 115-118.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 119-120.

[...]

O artigo 317 do Código Penal italiano prevê a punição do funcionário público que obriga ou induz o particular que dá ou oferece dinheiro ou outros bens, que é o caso da concussão, onde o particular, por não ter agido de livre e espontânea vontade, não é punido.<sup>175</sup>

Já Portugal procurou desenvolver um sistema bastante aberto no que atine à corrupção:

A Constituição Republicana de Portugal de 1976, considerada a última revisão, operada em 1997, enuncia o princípio geral da responsabilidade política, civil e criminal por ações ou omissões por parte de titulares de cargos políticos, artigo 119, responsabilização do Presidente da República, artigo 130, dos deputados, artigo 157 e dos membros do governo, artigo 196. Regras específicas voltadas à garantia da independência do exercício funcional dos titulares dos cargos.

O Código Penal de 1982, revisto em 1995 e 1998, define diversos crimes de funcionários públicos, entre os quais se inclui o crime de corrupção propriamente dita e outras figuras penais mais ou menos correlacionadas à corrupção, como a violação de segredo, peculato, participação econômica em negócio ou concussão.

Há ainda um tipo penal aberto e genérico cujo *nomen juris* é abuso de poder, onde se procura incriminar residualmente a violação de deveres, estipulando-se o elemento subjetivo especial relacionado à busca de obtenção de benefício ou de dar causa a prejuízo, sem se explicitar suficientemente em que consistiriam os aludidos abusos, lançados de forma aparentemente desafiadora ao princípio da reserva legal, ficando a definição das condutas a serem punidas efetivamente por conta do subjetivismo dos membros do Poder Judiciário.<sup>176</sup>

A Holanda tipifica as práticas corruptas da seguinte forma:

A legislação holandesa pune os crimes praticados pelos funcionários públicos, no Código Penal, no título XXVIII, do livro II, sob a rubrica “delitos de cargo público”, e no artigo 362 especifica a corrupção passiva, como a promessa de vantagem ou doação, para fazer ou deixar de fazer algo relacionado com sua função. A pena, entretanto, é de três meses de prisão e/ou multa até 100.000 florins (hoje a moeda é o euro). No artigo 363, a mesma conduta, quando o funcionário age contrariamente ao seu dever funcional.

O artigo 364 se dirige aos juizes, no mesmo crime de aceitação de doações ou promessa, para influir na decisão, agravando a pena, caso haja uma condenação.

(...)

Do mesmo modo que a corrupção passiva, o Código Penal holandês pune a corrupção ativa, quando pune a pessoa ou grupo de pessoas

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 120-122.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 123.

que faz a promessa de doação ou a própria doação ao funcionário público. Abrange, ainda, a oferta de recompensa por uma conduta do funcionário que determinou o benefício. Esta previsão está no artigo 177 do Código Penal, enquanto no mesmo Código, artigo 178, se refere à oferta ou doação do particular ao juiz, sendo agravada a pena se o autor pretendia a condenação de uma pessoa.<sup>177</sup>

Vale menção à relevância de dois tratados internacionais na regulação do tema: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, também denominada CICC e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção da ONU - CCUC).

O primeiro diploma foi celebrado na cidade de Caracas, na Venezuela, em 29 de março de 1996, sendo signatários os Estados que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na atualidade, referida normativa já foi assinada e ratificada por trinta e três dos trinta e quatro países que compõem a Organização dos Estados Americanos (OEA), incluindo o Brasil, que a promulgou através da edição Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, (com reserva ao artigo XI, parágrafo 1º, “c”).<sup>178</sup>

Em seu texto, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, reconhece a necessidade premente de cooperação internacional no combate à corrupção, estabelece medidas preventivas, assim como ações de assistência e cooperação entre os Estados que a adotam, objetivando apurar, coibir e punir os atos de corrupção.

O preâmbulo dessa Convenção destaca que a corrupção solapa a legitimidade das instituições, atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como obsta o desenvolvimento dos povos. Exalta, ainda, que o fortalecimento da democracia exige o combate efetivo a toda forma de corrupção. Reconhece que a corrupção é um dos meios mais utilizados pelo crime organizado para concretizar seus fins, assim como explicita a necessidade de se reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção,

---

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>178</sup> A CICC, também foi ratificada por: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Convenção Interamericana contra a corrupção. Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 12 jun. 2010.

sobretudo através da estreita cooperação internacional constatando, por exemplo, os vínculos estreitos que se forjam entre a corrupção e o tráfico ilícito de entorpecentes.

Em seu artigo 1º a CICC considera função pública toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou não, realizada por pessoa natural a serviço ou em nome da administração direta ou indireta que o sujeito preste em nome do Estado ou a seu serviço, em qualquer nível hierárquico. Já a qualidade de funcionário público, para esta Convenção, será atribuída a todo aquele que mantém vínculo com a administração, abrangendo tanto o servidor público, o empregado do Estado e de suas entidades, incluindo-se também aqueles que desempenham função pública por meio de mandato eletivo.

Emerson Garcia<sup>179</sup> confere especial relevo às medidas preventivas estatuídas no artigo II da referida Convenção, as quais merecem transcrição:

1. Normas de conduta para o correto, honorável e adequado cumprimento das funções públicas. Essas normas deverão estar orientadas a prevenir conflitos de interesses e assegurar a prevenção e o uso adequado dos recursos atribuídos aos funcionários públicos no desempenho de suas funções. Estabelecerão também as medidas e sistemas que exijam dos funcionários públicos informar às autoridades competentes sobre os atos de corrupção na função pública de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.
2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento das referidas normas de conduta.
3. Instruções ao pessoal das entidades públicas, que assegurem a adequada compreensão de suas responsabilidades e das normas que regem suas atividades.
4. Sistemas para a declaração de rendas, ativos e passivos por parte de pessoas que desempenham funções públicas nos cargos que estabeleça a lei e para a publicação de tais declarações nos casos correspondentes.
5. Sistemas para a contratação de funcionários públicos e para a aquisição de bens e serviços por parte do Estado que assegurem a publicidade, equidade e eficiência de tais sistemas.
6. Sistemas adequados para a arrecadação e o controle das rendas do Estado, que impeçam a corrupção.
7. Leis que eliminem os benefícios tributários de qualquer pessoa ou sociedade que realize ações em violação à legislação contra a corrupção dos Estados Partes.
8. Sistemas para proteger os funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciem de boa fé atos de corrupção, incluindo a proteção de sua identidade, de conformidade com a Constituição e os

---

<sup>179</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 462-463.

princípios fundamentais do ordenamento jurídico interno, e a legislação contra a corrupção dos Estados Partes.

9. Órgãos de controle superior, com o fim de desenvolver mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar e erradicar as práticas corruptas.

10. Medidas que impeçam o suborno de funcionários nacionais e estrangeiros, tais como mecanismos para assegurar que as sociedades mercantis e outros tipos de associações mantenham registros que reflitam com exatidão e razoável detalhamento a aquisição e alienação de ativos, e que estabeleçam suficientes controles contábeis internos que permitam ao seu pessoal detectar atos de corrupção.

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e das organizações não governamentais nos esforços destinados a prevenir a corrupção.

12. O estudo de outras medidas de prevenção que levem em conta a relação entre uma remuneração equitativa e a probidade no serviço público.

Já o artigo VI da Convenção estabelece serem atos de corrupção a solicitação ou aceitação direta por agente público de qualquer benefício ou promessa para si ou para terceiro em troca da realização de ação ou omissão de qualquer ato de ofício (art. VI, alínea a). Além disso, ataca-se também o ato do oferecimento ou entrega direta ou indireta, de qualquer benefício ou promessa de favor a um agente público para a realização ou omissão de qualquer ato de ofício. A realização de ato funcional para fim de obtenção de vantagem ilícita também é considerada ato de corrupção, bem como o aproveitamento doloso e a ocultação dos bens auferidos por atos já citados corrupção e participação como co-autor, instigador, cúmplice ou mediante qualquer outro modo na perpetração ou confabulação.<sup>180</sup>

Na esteira de sua interpretação, Garcia<sup>181</sup> ainda ressalta:

O art. IX da Convenção veicula regra de relevância ímpar para a contenção da corrupção no setor público, dispondo que os Estados partes devem adotar as medidas necessárias no sentido de tipificar, como infração penal, o enriquecimento ilícito do agente público. Considerar-se-á enriquecimento ilícito, a evolução patrimonial que exceda, de forma significativa, as receitas recebidas legitimamente pelo agente em razão do exercício de suas funções e "que não possa ser

<sup>180</sup> RAMOS, André de Carvalho O combate internacional a corrupção e a lei de improbidade. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite; DINO, Nicolao; FREITAS, Níveo de; ANJOS, Roberto dos (Orgs). **Improbidade administrativa**: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 25.

<sup>181</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista dos Tribunais*, v. 820. p. 463-464.

razoavelmente justificada por ele". Nessa hipótese, como deflui dos claros termos do preceito, caberá ao órgão responsável pela persecução penal o dever de provar a desproporção entre o patrimônio e a renda do agente, enquanto que sobre este recairá o ônus de demonstrar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos da pretensão autoral, vale dizer, a origem lícita das receitas que propiciaram tal evolução patrimonial.

No art. XI é veiculado um rol de condutas correlato aos atos de corrupção e que deve ser igualmente coibido pelos Estados partes. São elas: a) a utilização indevida de informações privilegiadas obtidas em razão ou no exercício da função; b) o uso indevido, em proveito próprio ou de terceiros, de bens a que o agente teve acesso em razão ou no exercício da função; c) o comportamento de agentes estranhos à administração que busquem obter desta uma decisão que lhes propicie um benefício ilícito em detrimento do patrimônio público; d) o desvio de finalidade, quer seja em benefício próprio ou de terceiro, no emprego de bens ou valores que tenha recebido em razão ou no exercício da função. Outra importante regra contemplada na Convenção é a de que a sua incidência independe da produção de prejuízo patrimonial para o Estado, o que é um indicativo de que a preservação da moralidade administrativa foi um dos vetores que nortearam a sua elaboração. A obtenção de vantagens indevidas, em razão da função, é um indicativo da degradação moral do agente, ainda que não seja divisado qualquer dano ao erário.

Buscando a efetividade de seus preceitos, dispõe a Convenção que os Estados Partes devem colaborar entre si na identificação, no rastreamento, na indisponibilidade e no confisco dos bens obtidos com infringência aos seus preceitos. Para tanto, nem mesmo o sigilo bancário pode ser erigido como óbice a tal cooperação.

A Convenção está sujeita a ratificação dos Estados partes, sendo admissível a formulação de reservas e a denúncia por qualquer dos Estados.

Cabe destacar a existência da Convenção contra a Corrupção das Nações Unidas (UNCAC), firmada na cidade de Mérida, no México, no ano de 2003. O Brasil ratificou as disposições da referida Convenção através da edição do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e a promulgou pelo Decreto 5.887, de 31 de janeiro de 2006, data em que passou a vigorar no ordenamento interno com força de lei ordinária.

A Convenção, como normativa mais completa acerca do tema corrupção, elenca quatro vértices de atuação: a prevenção, a criminalização dos atos de corrupção, a cooperação internacional, e a recuperação de ativos. Apresenta caráter vinculante, pois os países que a ratificaram devem seguir seus dispositivos sob pena de sofrerem sanções do direito internacional.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup> CONVENÇÃO CONTRA A CORRUPÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 12 jun. 2010.

A Convenção das Nações Unidas traz em seu artigo 1º, de forma expressa, suas finalidades básicas: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar à cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

O segundo capítulo, estruturado em 10 artigos, elenca as medidas preventivas a serem adotadas pelos Estados Partes, buscando a integridade, transparência e boa governança nos setores público e privado. Dos artigos 5º a 14 são referidas as seguintes prioridades: I - Políticas e práticas de prevenção da corrupção; II - Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção; III - Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; IV - Códigos de conduta para funcionários públicos; V - Contratação pública e gestão da fazenda pública; VI - Medidas para promoção da transparência pública; VII - Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; VIII - Medidas de prevenção da corrupção no setor privado; IX - Fomento da participação da sociedade; X - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro.

Seguindo as premissas estabelecidas pela ONU, cada Estado Parte assume a obrigação de elaborar políticas públicas, em articulação com a sociedade civil, bem como estruturar órgãos internos capazes de desenvolver e aplicar políticas de prevenção da corrupção.

Interessantes são as considerações contidas na Cartilha Convenção da ONU elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU), explicitando os objetivos a serem alcançados com as práticas preventivas contidas na referida normativa sobre corrupção.

As diretrizes voltadas ao setor público contemplam a previsão de plano de carreira com avaliação da eficiência, a necessidade de observar-se a transparência e publicidade nas contratações públicas, sistema de contabilidade e auditoria supervisionado; sistema de gestão de riscos e controle interno.

O setor privado também é destinatário da Convenção, a ele sendo endereçadas orientações no sentido de melhoria das normas contábeis e de auditoria, previsão de sanções civis, administrativas ou penais:

Como medidas preventivas a serem adotadas pelo setor público, a Convenção também enfatiza temas relacionados à contratação e à promoção funcional de servidores públicos. De acordo com o artigo 7º da Convenção, os Estados Partes devem adotar sistemas de recrutamento, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de servidores públicos, fundamentados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a equidade e a aptidão. Tais sistemas devem prever procedimentos adequados para seleção e formação dos titulares de cargos públicos, especialmente daqueles considerados vulneráveis à corrupção.

No que diz respeito à contratação pública e gestão do erário, a UNCAC prevê, em seu artigo 9º, a adoção de sistemas baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de tomada de decisões. Como o âmbito das contratações públicas é um dos mais sensíveis à corrupção, a Convenção estabelece que os Estados Partes devem dar publicidade aos procedimentos de contratação pública, divulgando, previamente, as condições de participação, incluindo os critérios de seleção, adjudicação e regras de licitação, além de assegurar o direito de interpor recursos, no caso de não se respeitarem as regras ou procedimentos estabelecidos. Segundo a Convenção, os Estados Partes devem, ainda, adotar medidas para promover a transparência e a obrigação de prestar contas na gestão pública do erário. Alguns outros temas abordados neste capítulo, cujo objetivo é garantir um sistema de contratação pública e gestão do erário mais íntegro, são: procedimentos para aprovação do orçamento nacional; divulgação de informação sobre receitas e despesas; sistema de contabilidade e auditoria supervisionado; sistema de gestão de riscos e controle interno.

A Convenção não se limita a estabelecer medidas de prevenção à corrupção do setor público. Para prevenir a corrupção no setor privado, a UNCAC determina que os Estados Partes devem, além de melhorar as normas contábeis e de auditoria, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas em caso de não cumprimento das normas vigentes.

No concernente aos registros contábeis, a Convenção definiu parâmetros relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, visando a proibir, por exemplo, o estabelecimento de contas e operações mal especificadas ou não registradas em livros, o registro de gastos inexistentes ou com a indicação incorreta de seu objeto, a utilização de documentos falsos e a destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei.<sup>183</sup>

O Capítulo III da Convenção estabelece as medidas legislativas a serem adotadas para tipificar uma variedade de atos de corrupção. Dentre os atos a serem tipificados estão o suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas e o enriquecimento ilícito.

---

<sup>183</sup> CARTILHA CONVENÇÃO DA ONU. 1. Ed. Brasília: CGU, 2008, p. 09-10. Disponível em: <<http://www.cgu.org.br>>. Acesso em: 23 maio 2010.

O artigo 23 da Convenção tipifica o delito de lavagem de capitais, estabelecendo a obrigação dos Estados Partes em incluir como crimes antecedentes, nos países em que a lavagem de dinheiro não configurar crime autônomo, rol de delitos referidos pela Convenção. Assim todos os delitos rotulados no capítulo III da Convenção serão considerados como antecedentes para a lavagem de capitais proveniente de atos de corrupção.

Oportuno citar outras condutas corruptas trazidas pela Convenção: I - Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; II - Tráfico de influências; III - Abuso de funções; IV - Suborno no setor privado; V - Malversação ou peculato de bens no setor privado; VI - Ocultação; e, VI - Obstrução da justiça.

Aspecto que merece referência diz respeito à determinação aos Estados Partes para que promovam a responsabilização criminal, civil ou administrativa de pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção, sem prejuízo da eventual responsabilização das pessoas físicas envolvidas.

A Convenção da ONU traz ainda regramento para viabilizar a aplicação otimizada da lei, abordando aspectos processuais atinentes à prescrição, processo, sentença e sanções, bem como confisco de bens, proteção a testemunhas, peritos, vítimas e denunciante; indenização por danos e prejuízos; autoridades especializadas; cooperação entre organismos nacionais e o setor privado; sigilo bancário; antecedentes penais; e, jurisdição.

Já o Capítulo IV da Convenção, dividido em oito artigos, trata da necessária cooperação internacional, e refere-se aos seguintes assuntos: cooperação internacional; extradição; traslado de pessoas condenadas a cumprir pena; assistência jurídica recíproca; transferência de procedimentos criminais de investigação; cooperação em matéria de cumprimento da lei; investigações conjuntas; e, técnicas especiais de investigação.

O capítulo V, composto de nove artigos, versa sobre a recuperação de ativos oriundos da corrupção, medida de curial importância para neutralizar os efeitos nefastos desta modalidade criminosa, trazendo, por exemplo, a possibilidade de determinação de confisco de bens, ou de um país signatário

propor perante um Tribunal de Estado Parte ação civil para resgatar os bens adquiridos mediante a prática de um delito de corrupção previsto na Convenção.

Analizados, de forma não exaustiva, alguns passos importantes no sentido de se alcançar uma regulação internacional acerca do fenômeno da corrupção, passa-se então a discutir outras questões correlatas, como índices de percepção e custos da corrupção.

### 3.7 A PERCEPÇÃO E OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO

A questão da mensuração dos custos da corrupção mostra-se como uma tarefa complexa, mas de suma relevância para colocar em evidência, tanto na pauta das discussões políticas e nas abordagens da mídia, o sensível prejuízo coletivo ocasionado pela corrupção, uma vez que esta forma de criminalidade, que compromete a consecução de políticas públicas e atendimento das necessidades sociais, apresenta um custo econômico, social e político maior do que aquele ocasionado com as formas delitivas tradicionais.

Estudos técnicos sobre o tema, baseados em estatísticas que mensuram inúmeros parâmetros e vetores, que vão do grau de desenvolvimento econômico do país avaliado até a estrutura governamental e aspectos relativos à burocracia e transparência, buscam atingir índices e valores aproximados acerca do impacto social e econômico causados pelas práticas corruptas.

Mas é certo que, até mesmo a avaliação mais séria e confiável escapa à precisão desejável, demonstrando que haverá sempre uma “cifra negra” a acobertar os indicadores relativos a custos e percepção da corrupção.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC)<sup>184</sup>, elaborado anualmente pela organização não-governamental Transparency International, instrumental de maior credibilidade e utilização em se tratando de parâmetros estatísticos sobre corrupção no setor público, é composto de percepções dos meios empresariais, articuladas a pesquisas elaboradas por analistas econômicos e financeiros. Estruturado em 16 sondagens diferentes, efetuadas em 10 instituições

---

<sup>184</sup> TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 27 maio 2010.

independentes, o índice registra a cada ano os países que freqüentam a lista por pelo menos três oportunidades, classificando-os em um rol de 180 países, a partir de uma pontuação que parte de 0 (representando países com alto índice de corrupção) a 10 (países livres ou com baixo índice).

No mais recente índice elaborado, relativo ao ano de 2009, o Brasil percebeu tímida, quase inexpressiva, melhora em comparação à posição ostentada no ano anterior, refletindo que os avanços para diminuir a incidência do problema, infelizmente ainda são insipientes.

O país ocupa, atualmente, a 75ª posição, registrando índice de 3.7 na escala adotada, conjuntamente com países como Colômbia, Peru e Suriname. A primeira colocação foi atribuída à Nova Zelândia, com o elevado índice de 9.4, e a última posição do ranking foi conferida à Somália, com apenas 1.1 no índice referido.

No ano de 2008 o Brasil no ano de 2008 ocupou a 80ª posição, acompanhado de países como Burkina Faso, Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia, todos com índice de 3.5 no ranking do IPC, explicitando a indesejável estagnação nas medidas de combate à corrupção no setor público.

Em objeto diverso de análise, a Transparência Internacional dispõe também do Barômetro Global da Corrupção (*Global Corruption Barometer – GCB*), através do qual elabora pesquisa de opinião pública, em diversos países, para aferir as atitudes e experiências das pessoas com o fenômeno da corrupção.

Também em 1999 a TI criou o Índice de Pagadores de Subornos (*Bribe Payers Index – BPI*), voltado a identificar os países mais propensos a pagar subornos em transações comerciais internacionais. Este instrumental procura retratar quais são os países exportadores onde as empresas possuem maior propensão a praticarem subornos no exterior.

Pertinente é a análise crítica formulada por Leonardo Avritzen<sup>185</sup> em relação aos índices de percepção da corrupção atualmente existentes, e que são muito utilizados para orientar as ações de agentes econômicos transnacionais. Para o citado autor, tais índices seriam influenciados decisivamente pelos interesses e

---

<sup>185</sup> AVRITZEN, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 506-507.

pela visão política dos dirigentes de grandes corporações internacionais, o que poderia definir o conceito e posição de um determinado país. Também se refere às pressões midiáticas e a falta de pluralismo dos meios de comunicação como um fator preponderante para a deturpação da percepção da corrupção em determinada localidade. E, por fim, ressalta a tendência em pautar a elaboração dos índices apenas no comportamento de funcionários públicos, desconsiderando o papel decisivo do setor privado. E finaliza: “A consequência deste tipo de abordagem é uma tendência a ignorar o fato de que, muitas vezes, a iniciativa de corromper é do setor privado e não de funcionários do setor público.”<sup>186</sup>

Não se poderia olvidar o papel de destaque que vem sendo atribuído ao Banco Mundial<sup>187</sup>, como agência internacional, no desenvolvimento de processos e políticas para debelar a corrupção, constatado entrave ao desenvolvimento econômico e social dos países.

Tal entidade considera que as práticas corruptas fragilizam especialmente os países mais pobres, que são mais dependentes do fornecimento de serviços públicos, concluindo ainda que a corrupção administrativa verificada na estrutura burocrática dos Estados (classificada como pequena corrupção) compromete a efetivação dos projetos por ele financiados. É o que afirma Aaron Schneider<sup>188</sup>:

O Banco reconhece que a pequena corrupção pode distorcer a eficácia e a eficiência de seus projetos. Antes da aprovação dos projetos, ele revê o risco de corrupção em empréstimos potenciais, sob responsabilidade de uma entidade específica, o Departamento de Integridade Institucional (INT), com revisão *a posteriori* de condução dos projetos.

O Banco Mundial, na busca de sua missão global de redução dos índices de pobreza, estatuiu uma Estratégia de Governança e Anticorrupção, com a articulada participação da sociedade civil, estabelecendo cinco pilares de atuação: 1. aumento da responsabilidade política; 2. fortalecimento na participação da sociedade civil; 3. criação de um setor privado competitivo; 4. apoios institucionais e; 5. Melhoria na gestão do setor público.

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 507.

<sup>187</sup> WORLD BANK. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>188</sup> SCHNEIDER, Aaron. Banco Mundial. *In*: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 516.

Suas ações de combate à corrupção no setor público e privado, são ainda regidas pelas premissas constantes do denominado Índice de Governança Mundial, classificando os países vinculados de acordo com os seguintes critérios:

1. Voz e responsabilidade: até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.
2. Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo: a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.
3. Eficácia do governo: a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.
4. Qualidade normativa: a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.
5. Regime de direito: até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.
6. Controle da corrupção: até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.<sup>189</sup>

Acerca do assunto, vale coligir as estatísticas de governança brasileira, elaboradas pelo Banco Mundial, em referência aos anos de 2007 a 2008, segundo tabela<sup>190</sup> a seguir:

BRASIL					
Indicador de Governança	Fontes	Ano	Rank do percentil (000-100)	Pontuação Governança (-2,5 A +2,5)	Erro Padrão
Voz e Responsabilização	17	2008	61,1	0,51	0,13
	16	2007	59,1	0,48	0,12
	16	2006	62,0	0,51	0,14
Política Estabilidade	11	2008	38,3	-0,12	0,20
	11	2007	37,5	-0,17	0,20
	11	2006	41,3	-0,13	0,20
Eficácia do Governo	14	2008	54,5	-0,01	0,17
	15	2007	51,2	-0,13	0,16
	15	2006	51,7	-0,14	0,15

<sup>189</sup> WORLD BANK. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 28 maio 2010.

<sup>190</sup> WORLD BANK. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 27 maio 2010.

da	<u>Qualidade</u>	12	2008	58,0	0,19	0,16
		12	2007	53,4	-0,04	0,17
		12	2006	53,7	-0,04	0,17
Direito	<u>Estado de</u>	19	2008	46,4	-0,30	0,13
		19	2007	43,3	-0,43	0,13
		19	2006	45,2	-0,43	0,13
Corrupção	<u>Controle da</u>	16	2008	58,5	-0,03	0,14
		16	2007	53,6	-0,21	0,13
		17	2006	53,4	-0,17	0,13

90o-100a Percentil	50a-75a Percentil	10o ao 25o percentil
75a-90a Percentil	25o-50o percentis	0o-10a Percentil

Fonte: [Kraay D. Kaufmann, A. e M. Mastruzzi 2009: questões de governança VIII: Indicadores de Governança para 1996-2008](#)

**Nota:** Os indicadores de governança global apresentado aqui as opiniões sobre a qualidade da governação fornecidos por um grande número de empresas, cidadão e inquiridos perito em países industrializados e em desenvolvimento. Estes dados são recolhidos a partir de uma série de institutos de pesquisa, think tanks, organizações não-governamentais e organizações internacionais. O WGI não refletem as opiniões oficiais do Banco Mundial, seus Diretores Executivos, ou os países que eles representam. O WGI não são usados pelo Banco Mundial para alocar recursos.

A importância da participação efetiva do Banco Mundial reside, em conclusão, ao fato de que esta entidade passa a estabelecer regras de governança mundial, prevendo expressamente a luta contra a corrupção internacional, notadamente com o estabelecimento de condições para a realização de empréstimos.

Por fim, não se poderia deixar de mencionar os custos econômicos ocasionados pelo fenômeno da corrupção. Estima-se que, em escala global, os subornos superem a casa de 1 trilhão de dólares. Estes dados são referidos por Wanda Capeller: “O custo social da corrupção foi avaliado recentemente em 1500 bilhões de dólares por ano.”<sup>191</sup>

Já o custo médio da corrupção para o Brasil começou a ser mensurado, de maneira detida, no “Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate”, elaborado inicialmente pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) no ano de 2006, e que apresentou a seguinte conclusão: “A preços

<sup>191</sup> CAPELLER, Wanda. A corrupção: limites da percepção global. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Orgs.). **O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas – Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Pereira Lima**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 298.

correntes (de 2005), o custo médio em dólares foi estimado em US\$ 10,7 bilhões ou R\$ 26,2 bilhões, valor equivalente a 1,35% do PIB.”<sup>192</sup>

Recentemente houve a atualização destes custos (e a majoração dos mesmos) pela FIESP, segundo matéria jornalística:

A corrupção custa pelo menos 1,38% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, ou seja, R\$ 41,5 bilhões, revelou hoje um relatório da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

O estudo, elaborado pelo departamento de competitividade e tecnologia da Fiesp com base em dados de 2008, detalha que a corrupção gira em torno de R\$ 41,5 e 69,1 bilhões (1,38% e 2,3% do PIB) ao ano.

A Fiesp explica que, no período entre 1990 e 2008, a média do PIB per capita do país se situou em R\$ 7.954 e, se o Brasil fosse um Estado menos corrupto, a cifra cresceria 15,5%, a R\$ 9.184.

O relatório também faz uma avaliação dos custos sociais da corrupção e estima que, se as práticas fraudulentas diminuíssem o número de pessoas matriculadas na rede pública de ensino, por exemplo, poderia passar de 34,5 milhões para 51 milhões.

Além disso, a Fiesp calcula que o número de leitos em hospitais públicos aumentaria 89% e o de famílias cobertas pelos programas de habitação, 74,3% na comparação com o objetivo pelo Governo federal dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O Brasil é 75º no ranking global de corrupção elaborado pela Transparência Internacional e tem nota de 3,7 numa escala de 0 a 10, na qual o número mais alto é dado aos países menos corruptos. A média mundial é de 4,03.<sup>193</sup>

Outros dados estatísticos de relevância sobre a corrupção no Brasil foram trazidos pela Revista Exame:

“21% das empresas aceitam o pagamento de subornos para conseguir favores”; “25% das companhias têm despesas de até 10% de suas receitas com subornos”; “70% das empresas gastam até 3% do faturamento anual com propinas”; “87% relatam que a cobrança de propina ocorre com alta frequência”; “96% dizem que a corrupção é um obstáculo importante para o desenvolvimento”.

(Fontes citadas pela Revista Exame de 20/7/2005: Marcos Fernandes/FGV e Transparência Brasil).<sup>194</sup>

<sup>192</sup> RELATÓRIO CORRUPÇÃO: custos econômicos e propostas de combate”, elaborado inicialmente pela FIESP. Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 27 maio 2010.

<sup>193</sup> CORRUPÇÃO custa mais de R\$ 41 bi ao país, diz Fiesp. Matéria publicada em 15 maio 2010. Disponível em: <<http://www.uol.com.br>>. Acesso em: 28. Maio 2010.

<sup>194</sup>EMPRESA LIMPA. Disponível em: <[http://www.empresalimpa.org.br/corruptao\\_minuto.aspx](http://www.empresalimpa.org.br/corruptao_minuto.aspx)>. Acesso em: 11 jun. 2010.

Não se poderia encerrar esta análise sem considerar que os custos decorrentes dos atos de corrupção não se restringem apenas ao campo econômico-financeiro, ao interferirem no regular funcionamento da economia, na livre concorrência, e também no fluxo de capitais e investimentos que eventualmente aportariam no país.

Há também, e sobremaneira, o custo social que decorre do inadimplemento de políticas públicas, deficitárias em grande parte pelo escoamento indevido de receitas fiscais.

Este cenário de carências é bem definido por Emerson Garcia:

As políticas públicas, ademais, são sensivelmente atingidas pela evasão fiscal, que consubstancia uma das facetas dos atos de corrupção. Com a diminuição da receita tributária, em especial daquela originária das classes mais abastadas da população, diminui a redistribuição de renda às classes menos favorecidas e aumenta a injustiça social. Esse quadro ainda servirá de elemento limitador à ajuda internacional, pois é um claro indicador de que os fundos públicos não chegam a beneficiar aqueles aos quais se destinam.

Esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da *reserva do possível* ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos.<sup>195</sup>

É em face deste lamentável “estado de coisas”, que vitimiza justamente aquele que é carente, aquele que é sem rosto, mas tem fome, que se deve lutar.

#### 4. OS CRIMES DE CORRUPÇÃO E A SOCIEDADE DE RISCO.

---

<sup>195</sup> GARCIA, Emerson. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Revista dos Tribunais, v. 820. p. 453.

O Direito Penal da atualidade enfrenta franca expansão em suas funções, motivada por sua prioritária utilização como instrumental na contenção de riscos que submetem o corpo social.

Após a contextualização do fenômeno da corrupção, delineando o ambiente social globalizado em que está inserido, mostra-se curial situar os dispositivos penais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, voltados ao combate interno aos atos de corrupção.

No Código Penal Brasileiro, os crimes de corrupção estão inseridos no Título XI - Crimes contra a Administração em Geral, que se subdivide em: Capítulo I: crimes praticados por Funcionário Público (Crimes Funcionais); Capítulo II: crimes praticados por Particulares contra a Administração em Geral (328 – 327-A); Capítulo II-A: Crimes Praticados contra a Administração Estrangeira (337-B – 337-D).

Também no Capítulo III – Crimes contra a Administração da Justiça (338-359) e Capítulo IV – Crimes contra as Finanças Públicas (359-A – 359-H), que não são objeto de análise.

Em relação ao bem jurídico atingido nos crimes contra a Administração Pública vale referenciar, inicialmente, que os bens jurídicos conformam o plexo de coisas materiais e imateriais às quais o Direito Penal atribui carga valorativa suficiente para legitimar a proteção.

Nesta mesma esteira de intelecção, tem-se o escólio de Edmundo Oliveira<sup>196</sup>:

Bens jurídicos são aquelas coisas materiais (como o patrimônio) ou imateriais (como a vida, a honra, a fé pública) que são boas para a convivência de cada pessoa com as demais pessoas. Por serem boas, recebem a tutela do Direito. Essa proteção se traduz em providências administrativas e civis e, quando essas não são suficientes, em medidas penais.

---

<sup>196</sup> OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2 ed., 1994, p. 38-39.

E na senda da Administração Pública o valor digno de proteção, o bem jurídico tutelado pelo Direito Penal, pelo menos na sua delimitação clássica, é o decoro, a credibilidade, o prestígio conferido a este ente abstrato.

Para uma melhor compreensão acerca dos crimes de corrupção mostram-se oportunas algumas considerações em relação à classificação das modalidades de corrupção (ativa e passiva) como crimes bilaterais ou autônomos. O autor acima referido, citando Aníbal Bruno e Edmundo Mezger, pontua:

Crime bilateral, recíproco, ou de encontro, é aquele que exige a participação (*Notwendige Teilnahme* dos autores alemães) de duas ou mais pessoas, em atividade recíproca. Exemplo típico: o duelo, nas legislações que acolhem esse crime. Ele supõe a atividade de duas pessoas (ou mais de duas), em situações antitéticas, mas a lei penal por vezes se refere à sanção de uma delas como autora, sendo a outra alcançada pela mesma sanção, como co-autora. V. Aníbal Bruno, *Direito penal*, 2.<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1959, tomo II, p. 283; Edmundo Mezger, *Tratado de derecho penal*, tradução de José Arturo Rodriguez Muñoz, Madri, Editorial Revista de Derecho Privado, *sine data*, tomo II, p. 304, nota 9. O assunto é superiormente versado por Antônio Manuel de Almeida Costa, em *Sobre o crime de corrupção*, Coimbra, Gráfica de Coimbra, 1987, p. 20 e segs.<sup>197</sup>

Acerca da questão, vale coligir o tratamento legal conferido aos crimes de corrupção no Código Penal Italiano (arts. 318, 319, 320, 321 e 322), que reconhece tratar-se a corrupção como crime único, de feição bilateral, exigindo a participação obrigatória do corrupto e do corruptor, dependendo a sua consumação ou tentativa, da atuação efetiva de ambos.

(...) ao funcionário que recebe algo em retribuição a ato de seu ofício ou contrário a seu ofício (arts. 318, 319, 320) ou aceita a promessa de receber, a lei comina pena, que também se aplica àquele que dá ou promete a dádiva (art. 321). Se o funcionário recusa a oferta ou a promessa, o corruptor não é punido como autor de crime de corrupção, mas como instigador à corrupção (art. 322).

Em sentido oposto, e alinhando-se ao Direito argentino, a legislação penal brasileira considera a corrupção, ativa e passiva, como modalidades de crimes autônomos, com existência independente, não havendo qualquer vínculo de interdependência entre as condutas praticadas pelos protagonistas do ato de

---

<sup>197</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

corrupção, capaz de obstar a responsabilização penal individual. De maneira elucidativa, Edmundo Oliveira explica a postura adotada pela codificação penal pátria:

No Código Penal brasileiro, os dois tipos são autônomos (arts. 333 e 343 para a corrupção ativa e 317 para a corrupção passiva) e até definidos em capítulos diferentes: respectivamente, o II e o I do título XI da Parte Especial. E a autonomia é tal que a corrupção ativa se consuma independentemente da aceitação da oferta ou da promessa, pelo funcionário; e a corrupção passiva estará igualmente consumada com a simples solicitação da vantagem indevida. São dois crimes formais. A corrupção pode exaurir-se com a prática, pelo funcionário do ato indevido, mas já estará consumada antes disso e independentemente disso. E ao corruptor não se pode imputar o ato de aceitação por parte do funcionário. Cada qual responde pelo que fez e não pelo que o outro fez.

Os atos do corruptor e os do corrompido seguem dois processos executivos autônomos, embora possam ser *conexos*. E, como se disse acima, a conexão é vínculo meramente circunstancial, acidental. Na realidade, cada um dos sujeitos (da corrupção passiva e da corrupção ativa) é *objeto* da outra. E o Direito Penal da culpa não pune o objeto do crime.<sup>198</sup>

Faz-se necessária a distinção entre corrupção própria e imprópria. Na primeira modalidade, o funcionário pede ou recebe vantagem indevida com o fito de implementar ato contrário ao devido, ou seja, fora do plexo de suas atribuições legais. Na segunda espécie, o funcionário pede ou recebe vantagem indevida com o escopo de realizar ato devido.

A primeira modalidade é também chamada corrupção grave ou qualificada e a segunda, corrupção simples. São exemplos disso os Códigos alemães e o italiano, suíço e brasileiro (art. 317, *caput*, e § 1.º; 333, *caput* e parágrafo único). Nos Códigos das Alemanhas, iguais a esse respeito, o § 331 define a *Einfache passive Bestechung* (isto é: corrupção passiva simples) e o § 332 trata da *Schwere passive Bestechung* (ou seja: corrupção passiva grave) É curioso que essa distinção não seja feita no caso de corrupção ativa (*Aktive Bestechung*, § 334). No Código italiano, a *corruzione per un atto d'ufficio*, isto é, a imprópria, está definida no art. 318, enquanto que a *corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio*, que é a própria, é objeto do art. 319. O Código suíço trata da corrupção própria no art. 315 e da imprópria no art. 316. Essa última não figura exatamente como corrupção, mas como pedido ou aceitação de presente (*Annahme von Geschenken; accepter un avantage; accettazione di doni*), são os rótulos desse crime nas três línguas oficiais da Suíça.

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 45.

As denominações “própria” e “imprópria” não são corretas. A corrupção consiste no tráfico do cargo e esse existe também na “imprópria”. O que realmente ocorre é a agravação do crime pela prática do ato ilícito do funcionário que atende à intenção do corruptor.<sup>199</sup>

A título de referência, alguns ordenamentos jurídicos qualificam os crimes de corrupção caso os sujeitos ativos ostentem a posição de juízes, árbitros ou servidores da Justiça. Edmundo Oliveira traz como exemplos o disposto no Código Francês, em seus artigos 181, 182 e 183; a legislação penal alemã - § 334, (1 – passiva; 2 – ativa); o Código Penal argentino, em seu artigo 257 (passiva) e artigo 258, *fine*, (ativa). Já o Código peruano traz previsão em seus artigos 351 (ativa) e art. 352 (passiva).

Outro critério distintivo dos atos de corrupção leva em consideração o momento de aceitação da vantagem indevida pelo funcionário, diferenciando as figuras da corrupção antecedente e subsequente.

Neste sentido vale a lição de Rogério Greco, citando o escólio de Nelson Hungria:

É irrelevante que o ato funcional (comissivo ou omissivo) sobre que versa a venalidade seja ilícito ou lícito, isto é, contrário, ou não aos deveres do cargo ou da função. No primeiro caso fala-se em *corrupção própria* e, no segundo, em *corrupção imprópria*. Aqui já não se usa a cláusula ‘em razão do cargo’, mas outra: ‘em razão da função’. Assim, não é preciso que se trate do titular de um cargo público no sentido técnico: basta que exerça, ainda que acidentalmente, uma função pública, tal como o jurado, o depositário nomeado pelo juiz etc. Costuma-se distinguir entre *corrupção antecedente* e *subsequente*. A primeira ocorre quando a recompensa é dada ou prometida em vista de uma ação *futura*, e a segunda, quando se refere a uma ação ou omissão pretérita. Não é exato dizer que o nosso Código não contempla a *corruptio subsequens*. O art. 317, *caput*, não pode ser interpretado no sentido de tal conclusão. O legislador pátrio não rejeitou o critério que remonta ao direito romano: mesmo a recompensa não ajustada antes do ato ou omissão do *intraneus* pode ter sido esperada por este, sabendo ele que o *extraneus* é homem rico e liberal, ou acostumado a gratificar a quem o serve, além de que, como argumentava Giuliani (*apud* Carrara), a opinião pública, não deixaria de vincular a essa esperança a anterior conduta do exercente da função pública, o que redundaria em fundada desconfiança em torno da administração do Estado.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>200</sup> HUNGRIA. Nelson. Comentários ao código penal. v. IX, p. 368-369 In GRECO. Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. v. IV, 6 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, p. 410.

Após o assentamento destas premissas gerais incumbe traçar, em linhas breves, as principais características dos crimes de corrupção tipificados no Código Penal vigente e em leis especiais, como, por exemplo, os crimes encartados na lei de licitações.

#### 4.1 CONCUSSÃO.

O primeiro crime de corrupção contemplado no Código Penal é a concussão, prevista no artigo 316, *caput*, e assim definida:

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.<sup>201</sup>

Suas origens remontam ao Direito Romano, o qual vedava que funcionários estatais recebessem qualquer recompensa pelo mero desempenho de suas atividades funcionais, inclusive com a possibilidade de propositura de ação de repetição (*pecúnias repetere*).<sup>202</sup>

Ainda, em relação à *práxis* Romana, Cezar Roberto Bitencourt relembra:

Os costumes de Roma impediam que magistrados, advogados, oficiais do exército e outros altos funcionários recebessem qualquer pagamento ou recompensa pelos serviços que prestassem. Essas funções tinham natureza de dever cívico e, por essa razão, deviam ser prestadas gratuitamente. O desrespeito a esses princípios inicialmente foi transformado em ilícito civil e, posteriormente, em ilícito penal. A expansão do Império Romano aumentou a voracidade dos seus funcionários públicos, obrigando o governo a transformar em crime o recebimento indevido de vantagens pelos seus funcionários, aplicando-lhes a multa equivalente ao dobro da indenização devida à vítima, que era a sanção aplicada aos crimes de furto.

---

<sup>201</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 06.06.2010.

<sup>202</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte especial, v. 5. Dos crimes contra a administração pública, dos crimes praticados por prefeitos (Lei n. 10.028/2000). São Paulo: Saraiva, 2. ed. rev., 2008, p. 61.

Como antecedentes históricos relevantes, o autor acima indicado situa o tratamento conferido à concussão pelas legislações estrangeiras e pelo pretérito ordenamento jurídico brasileiro:

Na Idade Média a *concussão* foi confundida com a *corrupção*, embora alguns praxistas estabelecessem as devidas diferenças. A *corrupção* resultaria da espontaneidade do interessado, enquanto a *concussão* seria uma espécie de extorsão, obrigando a vítima a agir por medo, temor.

O Código Penal francês de 1791 criminalizou a *concussão*, embora não lhe tenha dado nenhuma definição. O Código de Napoleão de 1810 também cuidou da *concussão*, atribuindo-lhe melhor definição, encaminhando, pode-se afirmar, os contornos que assumiria nas codificações posteriores. Foi exatamente esse Código que influenciou nosso Código Criminal de 1830, o qual disciplinou várias modalidades de *concussão*, incluindo a cobrança abusiva de tributos. O Código Penal de 1890, por sua vez, tipificou o crime de *concussão* no art. 219, preferindo uma descrição mais específica, embora tenha incluído em seu texto uma modalidade de *corrupção* (§ 3º).

O Código Penal de 1940, finalmente, disciplinou a *concussão* em seu art. 316, trazendo consigo o “excesso de exação”, que tem como beneficiário o próprio Poder Público.<sup>203</sup>

No que pertine à conduta, o crime de *concussão* conforma verdadeira extorsão qualificada pela qualidade especial do agente. Nesta modalidade delitiva o funcionário público exige, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, vantagem indevida, valendo-se do temor que o cargo impõe (*metus publicae potestatis*<sup>204</sup>), ou seja, configura abuso da autoridade pública como meio de coação.

A vítima do delito, temendo represálias, cede à exigência dirigida pela autoridade. Já para a ocorrência da *corrupção* passiva, reputada como verdadeiro “delito irmão”<sup>205</sup>, esse fator coativo não é necessário, sendo a vantagem indevida dada, oferecida ou prometida sem qualquer imposição por parte do funcionário público.

Edmundo Oliveira possui entendimento consonante:

É necessário que haja *exigência* do funcionário; no caso de mera solicitação, o crime será o de *corrupção* passiva. A *concussão* exige um

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>204</sup> GRECO. Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. v. IV, 6 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, p. 395.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 396.

*abuso de autoridade* do funcionário, ao passo que a corrupção passiva supõe apenas um *desvio de função*. A própria palavra concussão (de *concussio, nis*, e essa do verbo *concutere*) indica um abalo, uma sacudidela violenta, uma agitação aterrorizante.

(...)

Como se vê, o crime de corrupção pode levar a um livre acordo entre corruptor e corrompido; no de concussão o acordo não é livre, é o resultado de um constrangimento.<sup>206</sup>

Em complemento, tem-se a posição de Nelson Hungria, citado por Rogério Greco, acrescentando que a imposição, a ordem ou determinação que caracteriza e distingue a concussão deve ser dirigida ressaltando a função ostentada pelo agente, e a possibilidade de concretização do mal prometido em virtude desta posição destacada:

Formulada *diretamente*, a *viso aperto* ou *facie ad faciem*, sob a ameaça explícita ou implícita de represálias (imediatas ou futuras), ou *indiretamente*, servindo-se o agente de interposta pessoa, ou de velada pressão, ou fazendo supor, com maliciosas ou falsas interpretações, ou capciosas sugestões, a legitimidade da exigência. Não se faz mister a promessa de infligir um mal determinado: basta o temor genérico que a autoridade inspira. Segundo advertia Carrara, sempre concorre a influir sobre a vítima o *metus publicae potestatis*. Para que o receio seja inculcido, não é necessário que o agente se ache na atualidade de exercício de função: não deixará de ocorrer ainda quando o agente se encontre licenciado ou até mesmo quando, embora já nomeado, ainda não haja assumido a função ou tomado posse do cargo. O que se faz indispensável é que a exigência se formule *em razão da função*. Cumpre que o agente proceda, franca ou tacitamente, em função de autoridade, invocando ou insinuando a sua qualidade.<sup>207</sup>

Algumas importantes conclusões podem ser extraídas dos elementos que integram a concussão: primeiramente, a vantagem indevida pode ser exigida de forma direta (na presença da vítima) ou indireta (formulada através de interposta pessoa, que será co-autora do delito); pode ser externada de forma expressa ou explícita (quando a proposição é clara), velada ou implicitamente (quando a exigência é feita de maneira subreptícia, oculta). De igual sorte, a vantagem indevida pode ter como destinatário o próprio funcionário ou outra pessoa.

---

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 50-52.

<sup>207</sup> HUNGRIA. Nelson. Comentários ao código penal. v. IX, p. 361. In GRECO. Rogério. *Ob. cit.*, p. 396.

Entretanto, deve ficar consignado que o eventual terceiro beneficiário da vantagem indevida exigida não pode ser Administração Pública, hipótese que configuraria o crime de excesso de exação, previsto no art. 316, § 1º, do Código Penal. Este é o escólio de Cezar Roberto Bitencourt: “portanto, a locução “ou para outrem” não pode, em hipótese alguma, abranger o Estado como *terceiro favorecido* pela ação criminosa do agente.”<sup>208</sup>

Há que se asseverar, ainda, que a concretização do mal prometido pelo funcionário público, caso não obtenha a vantagem indevida exigida, deve ser providência possível dentro do plexo de suas atribuições funcionais. Se não dispuser desta condição, o delito praticado será o de mera extorsão.

Nesta mesma esteira, Rogério Greco afirma ser imprescindível, para a configuração do delito, o *status* de funcionário público, valendo-se da conceituação trazida pelo artigo 327 e seu § 1º, do Código Penal:

Dessa forma, não poderá ser responsabilizado pelo crime de concussão o funcionário *aposentado*, pois a sua situação não se amolda a nenhuma das duas previstas pelo tipo penal, devendo, portanto, responder por outra infração penal, a exemplo do crime de extorsão.<sup>209</sup>

Também configura extorsão a hipótese em que um particular, fazendo-se passar indevidamente por funcionário público, formula exigência de vantagem indevida.

Neste ponto, relativo à natureza da vantagem, tem-se que deve ser ela indevida, no sentido de ser desarrazoada, destituída de um suporte fático lícito, calcada em razões espúrias, ilegais.

Calha, novamente, a definição de vantagem indevida delimitada por Bitencourt:

Vantagem “indevida” é aquela que é ilícita, ilegal, injusta, *contra lege*, enfim, que não é amparada pelo ordenamento jurídico. Normalmente, a

---

<sup>208</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte especial, v. 5. Dos crimes contra a administração pública, dos crimes praticados por prefeitos (Lei n. 10.028/2000). São Paulo: Saraiva, 2. ed. rev., 2008, p. 63.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 396.

*ilegalidade da vantagem* é determinada por norma extrapenal. Ademais, a vantagem pode ser presente ou futura.<sup>210</sup>

Caso a vantagem seja devida, o eventual excesso cometido no ato de sua exigência pelo funcionário público poderá configurar crime de abuso de autoridade, previsto no artigo 4º, h, da Lei 4.898/65.

Ainda quanto a amplitude da vantagem indevida, é majoritário o entendimento de que pode ser de qualquer natureza, abrangendo aquela expressa pela prestação de dinheiro ou qualquer outra utilidade, seja ela de ordem sentimental, moral e até mesmo sexual. Não prevalece, na atualidade, a concepção de que somente vantagens de ordem pecuniária conformariam o tipo penal de concussão.

Bitencourt coaduna seu entendimento neste sentido:

Por isso, sustentamos que, no crime de concussão, a vantagem indevida pode ser de qualquer natureza: patrimonial, quando a vantagem exigida referir-se a bens ou valores materiais; não patrimonial, de valor imaterial, simplesmente para satisfazer sentimento pessoal, buscar uma forma de reconhecimento, por pura vaidade, como, por exemplo, a concessão de um título honorífico, a conferência de um título de graduação, enfim, a vantagem indevida pode não ter necessariamente valor econômico.<sup>211</sup>

Quanto ao sujeito ativo, deve-se pontuar a sua condição de crime próprio, a ser perpetrado por funcionário público no exercício da função; funcionário público fora do exercício da função ou particular na iminência de assumir função pública. Este elemento peculiar decorre da constatação de que o crime requer o abuso da função ou autoridade/poder dela inerente.

Caso o sujeito ativo seja fiscal de rendas, o crime será capitulado no artigo 3º, II, Lei 8.137/90, não configurando o crime de concussão. Ainda, se o sujeito ativo for policial militar o crime será o previsto no Código Penal Militar, em seu artigo 305, sendo competente a justiça castrense para julgamento.

Em relação ao sujeito passivo, vale distinguir a administração pública (todo e qualquer órgão ou entidade pública) como sujeito passivo primário e o particular ou pessoa jurídica diretamente prejudicada, como sujeito passivo secundário.

---

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 65.

A Administração Pública e em específico sua credibilidade, moralidade, probidade, consubstanciam o bem jurídico tutelado por esta modalidade delitiva, sendo a vantagem indevida exigida seu objeto material. Em complemento:

Também integram os bens jurídicos pelo tipo penal em exame o *patrimônio* particular e a própria *liberdade individual*, embora se encontrem num plano secundário, pois as infrações que os violam diretamente são objeto de punição nos dois primeiros títulos da Parte Especial do Código (crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio).<sup>212</sup>

No que alude à consumação, trata-se de crime formal, que dispensa a verificação de resultado naturalístico, concretizando-se com a simples exigência de vantagem indevida. Caso tenha ocorrido efetivamente o locupletamento, este será considerado mero exaurimento, fator a ser considerado negativamente na fixação da pena-base, quando da dosimetria penal.

Acerca da possibilidade de reconhecimento do crime tentado, entende-se ser inadmissível, em regra, por configurar hipótese de crime unissubsistente. Porém, a doutrina admite a excepcional possibilidade da tentativa na situação em que a exigência de vantagem indevida é veiculada por correspondência, que se extravie e é interceptada pela autoridade policial, antes de chegar ao conhecimento de seu destinatário.<sup>213</sup>

Quanto ao tipo subjetivo, a concussão é punida a título de dolo, requerendo, do sujeito ativo, a vontade livre e consciente em exigir a vantagem indevida do sujeito passivo, direta ou indiretamente. Deve ter pleno conhecimento de que a vantagem é indevida e que adota a postura de exigir em razão da função que exerce ou assumirá, sob pena de configuração de erro de tipo, excludente da tipicidade.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> BITENCOURT. Loc cit.

<sup>213</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte especial, v. 5. Dos crimes contra a administração pública, dos crimes praticados por prefeitos (Lei n. 10.028/2000). São Paulo: Saraiva, 2. ed. rev., 2008, p. 71.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 71.

Ademais, é exigido elemento subjetivo especial, representado pela finalidade da ação de exigir vantagem indevida, que deve ser destinada para si ou para outrem, não havendo, entretanto, a necessidade de sua concretização.<sup>215</sup>

Não se poderia finalizar a análise dos principais aspectos do tipo penal de concussão sem evidenciar a questão da desproporcionalidade nas sanções impingidas às condutas delitivas de concussão e corrupção passiva.

No crime de concussão, em que haveria a “exigência” por parte do funcionário corrupto, postura mais grave e reprovável, a pena prevista é muito mais branda que aquela destinada ao delito de corrupção passiva, no qual o funcionário corrupto apenas “solicita” a vantagem indevida.

Esta inegável distorção, que afronta inclusive o postulado constitucional da proporcionalidade, foi severamente criticada por Bitencourt:

Aliás, na comparação do crime de concussão (art. 316) – em que há exigência do funcionário corrupto, portanto, conduta ontologicamente mais grave – com o crime de corrupção passiva (art. 317) – no qual o funcionário corrupto “apenas” solicita a vantagem indevida – constata-se uma absurda inversão na graduação legislativa da sanção cominada: a concussão – crime mais grave – recebe punição mais branda, qual seja reclusão de dois a oito anos e multa; a corrupção passiva – crime menos grave, comparativamente – recebe punição consideravelmente mais grave, qual seja reclusão de dois a doze anos e multa. Pode-se afirmar – sem qualquer menosprezo institucional ao Poder Legislativo – que aqui se encontra o lixo da produção legislativa *ad hoc* que tomou conta do *Parlamento* nos últimos quinze anos, que conseguiu destruir a harmonia que o sistema jurídico nacional até então apresentava e “desorganizar” definitivamente a rica sistematização que o bem-elaborado Código Penal de 1940 ostentava, aliás, reconhecida e elogiada pelo continente europeu.<sup>216</sup>

#### 4.2 CORRUPÇÃO PASSIVA.

O segundo tipo penal que merece especial digressão é a corrupção passiva, encartada no artigo 317 do Código Penal:

Art. 317 - 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 promessa de tal vantagem:

<sup>215</sup> BITENCOURT. Loc. cit.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 66.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.<sup>217</sup>

Eis o arquétipo mais difundido para o termo “corrupção”. Partindo-se de uma percepção leiga do assunto, ou até mesmo enveredando para a análise técnica ou estatística deste flagelo, constata-se ser a corrupção passiva o delito mais identificado e discutido no cotidiano popular.

Em suas considerações preliminares ao referido tipo penal, Cezar Roberto Bitencourt expõe importantes referenciais conceituais e históricos da humanidade e também do Brasil, os quais merecem a devida remissão, ainda mais pelo tratamento peculiar, radical e extremado conferido ao assunto, com o registro de aplicação de castigos corporais ou, em certos casos, a morte, a demonstrar a inegável carga axiológica que revestia delitos desta natureza:

Sérgio Habib, em sua obra *Brasil: quinhentos anos de corrupção*, aprofundou-se em elogiável pesquisa sobre a corrupção, destaca com incensurável erudição que “não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, mas decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatistas tão caras ao hedonismo. Esta constatação é possível pelo cotejo da história, pelo estudo da trajetória do homem através dos tempos, donde se infere que a corrupção esteve presente por todo o tempo, contida e limitada, em alguns períodos, crescente e fortalecida em outros, incomensurável e avassaladora em outros tantos”. Constata-se, desde logo, que a corrupção não é apenas o mal do século, mas da História da humanidade, pois é tão antiga quanto a aventura humana na Terra.

A Lei das XII Tábuas já reprimia com extraordinária severidade a *venalidade* dos juízes, que era criminalizada como *corrupção*, aplicando a pena de morte ao magistrado que recebesse pecúnia, como descrevia Heleno Fragoso: “Cogitava-se da corrupção desde a lei das XII Tábuas, com referência à venalidade de magistrados, não faltando disposições penais severíssimas sobre a matéria, em outros povos da Antiguidade. As XII Tábuas impunham a pena capital ao juiz que recebesse dinheiro

---

<sup>217</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 06.06.2010.

ou valores (*qui pecuniam acceperit*). Na Antiguidade, a severidade punitiva da venalidade dos magistrados não era inferior, sendo destacado pelos doutrinadores que a lei mosaica punia o juiz corrupto com o flagelo, e a grega, com a morte. “Heródoto recorda o fato de que Cambises mandou esfolar vivo um juiz corrupto, utilizando sua própria pele para recobrir a cadeira que iria ser ocupada por seu sucessor. No antigo direito romano era aplicada a pena capital aos magistrados que faziam mercancia com a função de julgar.

Na Idade Média, a pena de um modo geral continuava arbitrária, distinguíam-se as espécies de corrupção, “punindo-se não só a corrupção de juízes, como a de outros funcionários. A primeira, os praxistas italianos chamavam de *baractaria*, para expressar, como dizia *Carrara*, o barato que se faz do dinheiro com a justiça. Como nesse período da história a avidez mostrava-se invencível, chegou-se a fazer incompreensíveis concessões, como, por exemplo, especificando o que podia ser recebido além dos proventos do cargo, sem incorrer em alguma sanção penal.

(...)

As Ordenações Filipinas puniam os oficiais do Rei que recebessem “serviços ou peitas”, assim como as partes que lhes desse ou promettessem. Excluía, contudo, da criminalização o “recebimento de pão, vinho, carnes, frutas e outras cousas de comer, que, entre os parentes e amigos se costumava dar e receber”. O Código Criminal do Império (1830) distinguia a *peita* (art. 130), na qual a corrupção corporificava-se por meio do dinheiro ou qualquer outro donativo, e o *suborno* (art. 133), que era a corrupção por meio da influência ou do petítório. O art. 131 tipificava especificamente a *peita* em relação aos magistrados. O Código Penal de 1890, por sua vez, que empregava a mesma terminologia, reunia numa única “seção”, sob o *nomen iuris* de “peita ou suborno”, as mesmas modalidades de corrupção, que eram contempladas separadamente pelo diploma legal anterior, ou seja, disciplinando, separadamente, a corrupção ativa e passiva.<sup>218</sup>

A corrupção passiva também se convola em crime próprio, e apresenta como sujeito ativo o funcionário público no exercício da função, o funcionário público fora do exercício da função ou o particular na iminência de assumir função pública. Vale-se, da mesma forma, da conceituação estabelecida pelo artigo 327 do Código Penal.

Caso o sujeito ativo seja fiscal de rendas, o crime praticado será o previsto no artigo 3º, inciso II, da Lei 8.137/90, não conformando o delito de corrupção passiva.

O mesmo inciso da lei especial acima indicada pune os crimes de concussão e corrupção passiva. Se o sujeito ativo for policial militar, o crime de corrupção passiva por ele praticado encontra previsão no Código Penal Militar

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 75-77.

(CPM), em seu artigo 305, sendo competente a justiça castrense para processamento e julgamento.

Não se poderia olvidar que perito oficial também pode praticar o crime de corrupção passiva, uma vez que é equiparado a funcionário público.

Providenciais são as ponderações trazidas por Edmundo Oliveira no sentido de reconhecer a possibilidade eventual de concurso de pessoas, na situação em que o funcionário utiliza-se de outra pessoa como instrumento para levar a cabo a solicitação, recebimento ou aceitação da promessa de vantagem indevida.

Se o funcionário se vale de interposta pessoa para que ela solicite, receba ou aceite a promessa de vantagem indevida, configura-se o concurso de pessoas. Nesse caso, o partícipe responde na medida de sua culpabilidade (CP, art. 29). O crime em si é unissubjetivo, isto é, pode ser praticado por um único sujeito: o funcionário público. Mas, embora não necessariamente, ele se torna plurissubjetivo, quando intervém pessoa diversa. Em outras palavras: o concurso de pessoas não é essencial, é meramente eventual.<sup>219</sup>

E mais adiante o autor ainda complementa seu raciocínio abordando a questão da possível autoria mediata, co-autoria (quando for verificado o concurso entre funcionários) e participação.

Se a interposta pessoa for inimputável (CP, arts. 26 e 27), haverá *autoria mediata*, mas não co-autoria. Nas hipóteses de coação ou de erro do executor do crime, a imputação física do resultado pode ser-lhe atribuída, mas não a imputação psíquica, que é unicamente do coator, isto é do funcionário, que exerce a coação ou o do indutor em erro, isto é, do funcionário que leva ao erro. O co-autor, repita-se, é punido “na medida de sua culpabilidade”. (CP, art. 29).

Na autoria mediata basta que o autor mediato seja funcionário público, não sendo necessário que o autor imediato o seja.

Se vários funcionários se unem para a perpetração do mesmo crime de corrupção, há *concurso* entre eles, podendo revestir as formas de co-autoria ou de mera participação, desde que cada co-autor ou partícipe tenha consciência de concorrer para a atividade delituosa dos demais, exista ou não acordo prévio entre eles. Os que praticam o ato típico são co-autores; os que concorrem para o crime com atos atípicos são partícipes.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2 ed., 1994, p. 54.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 54.

Deve-se considerar, ainda, a hipótese em que o corruptor é menor inimputável. A corrupção passiva será atribuível ao funcionário público, nas modalidades de receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, mesmo diante da impossibilidade de responsabilização penal do agente corruptor pelo crime de corrupção ativa.

O sujeito passivo é a Administração Pública (primário) e a pessoa jurídica ou particular (secundário) que tenha suportado os prejuízos decorrentes do ato comportamento do sujeito ativo, desde que a corrupção não tenha partido do particular ou pessoa jurídica, situação que conformaria a corrupção ativa.

De forma idêntica à concussão, a Administração Pública e sua credibilidade, moralidade, probidade, conformam o bem jurídico tutelado na corrupção passiva, sendo a vantagem indevida solicitada, recebida ou aceita seu objeto material

Quanto ao tipo objetivo, a corrupção passiva consiste em solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida. Receber teria o mesmo significado de tomar, entrar na posse. E aceitar a promessa designaria anuir, concordar em receber a indevida promessa. É necessário, porém, o liame entre estas condutas a serem perpetradas e a função pública efetivamente exercida ou que será exercida pelo agente.

A corrupção ativa e a corrupção passiva são, via de regra, independentes entre si. São crimes autônomos, não havendo vínculo de interdependência entre as posturas adotadas pelo corruptor e corrompido. Destarte, por exemplo, se o funcionário público recusa a oferta não pratica a corrupção passiva, mas aquele que a ofereceu incide na corrupção ativa.

Na solicitação, a postura ativa inicial parte do funcionário público, também pode ser entendida como pedir, postular, e independe da prática de qualquer ato ou anuência por parte do destinatário da solicitação. Trata-se de crime formal, que se consuma com a mera prática do ato. Já na modalidade de recebimento ou na aceitação a iniciativa parte do corruptor (particular), hipótese em que o funcionário responderá por corrupção passiva e o particular por corrupção ativa, descortinando a bilateralidade como exceção indispensável para a configuração do crime. Segundo a precisa definição de Bitencourt:

Por outro lado, a *corrupção* nas modalidades de “receber” e “aceitar”, que presumem a correspondente “oferta” ou “promessa” do corruptor, são condutas física e subjetivamente vinculadas umas às outras. Embora o *pactum sceleris* não seja requisito obrigatório, repetindo, em todas as hipóteses do crime de corrupção, nas modalidades de *receber* (vantagem indevida) ou *aceitar* (promessa) a *bilateralidade* é inerente a referidas condutas, pois somente se *recebe* ou se *aceita* se houver em contrapartida quem *ofereça* ou *prometa*. Em outros termos, para a configuração da *corrupção passiva*, segundo esses verbos nucleares, é indispensável a presença da figura *ativa*, e vice-versa. No *plano material*, portanto, o reconhecimento da corrupção passiva, nas modalidades de *receber* ou *aceitar*, implica, necessariamente, a configuração da correspondente corrupção ativa (*bilateralidade*), seja na modalidade de oferecer, seja na modalidade de prometer (art. 333); no *plano processual*, contudo, essa *bilateralidade*, que é fático-jurídica, depende da produção da prova da autoria correspondente.<sup>221</sup>

Em relação à natureza da vantagem indevida aplicam-se as mesmas regras já referidas para a concussão.

Na configuração do elemento subjetivo é exigida a demonstração do dolo do agente, não sendo admitida a forma culposa.

No que pertine à conduta, a corrupção passiva é crime formal consumando-se instantaneamente nas posturas de solicitar, para si ou para outrem, a vantagem indevida, e quando houver a manifestação de aceitação da promessa. Porém, na modalidade receber o crime é material, consumando-se com o efetivo apoderamento da vantagem indevida.

Vale frisar, em relação à corrupção passiva praticada por policial militar, que o Código Penal Militar, em seu artigo 308, prevê somente as condutas de receber ou aceitar, sendo que, nestas hipóteses, o julgamento competirá à justiça militar. Caso a postura adotada seja a de solicitar, responderá o mesmo pela corrupção passiva do artigo 317 do Código Penal, sendo processado e julgado pela justiça comum.

Quanto à possibilidade de corrupção passiva tentada, entende-se majoritariamente que, dependendo da situação concreta, e da possibilidade de fracionamento do *iter criminis*, seria possível admitir a tentativa, não sendo, em

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 90.

regra, cabível nas modalidades de solicitar vantagem indevida ou aceitar promessa dela, por serem de consumação antecipada.<sup>222</sup>

É oportuno considerar que, assim como na concussão, o funcionário público deve dispor de competência para realizar o ato “comercializado”, e caso não a disponha, poderá ter a sua conduta enquadrada em outro crime.

Não poderia passar sem referência a denominada corrupção passiva majorada. Trata-se da causa de aumento de pena, em um terço, prevista no parágrafo primeiro do artigo 317 do Código Penal, sendo aplicada nas situações concretas em que a prática do delito alcançou o seu exaurimento.

Neste ponto Bitencourt ainda considera que a majorante incidirá na situação em que:

Com efeito, para a tipificação do *caput* do art. 317 é irrelevante a infração de *dever funcional*, no entanto, para configurar a *aplicação da causa de aumento*, paradoxalmente, somente se houver infringência de tal dever, justificando a *perplexidade*, na medida em que o exaurimento do crime somente fundamenta maior sanção penal se houver a infringência de dever funcional.<sup>223</sup>

Ademais, se o agente praticar um ato criminoso como exaurimento, haverá concurso material de crimes, entre corrupção passiva majorada e o crime diverso.

A corrupção passiva privilegiada, prevista no § 2º do artigo 317 do Código Penal, é reconhecida quando o agente não busca, para si ou para outrem, a obtenção da vantagem indevida. Apenas procura, com infringência do dever funcional, atender ao pedido de alguém, ou cede em razão da influência exercida pelo solicitante.

Em complemento a esta figura privilegiada, Bitencourt assevera:

O menor desvalor da ação reside na motivação da conduta, que não é constituída pela venalidade da função, traficada por vantagem indevida, mas cede atendendo pedido ou por influência de outrem, ou seja, para satisfazer interesse ou pretensão de terceiros ou para agradar ou bajular pessoas influentes.<sup>224</sup>

---

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>223</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 90.

Uma vez reconhecida a privilegiadora, a pena eventualmente a ser aplicada será de detenção, de três meses a um ano, ou multa.

É de se destacar, ainda, que a corrupção passiva permite o reconhecimento da atipicidade material da conduta, por incidência do princípio da insignificância, na hipótese da vantagem obtida ser considerada de valor ínfimo.

Acerca dessa possibilidade pontua Rogério Greco:

Ao delito de *corrupção passiva* poderá ser aplicado o raciocínio correspondente ao princípio da insignificância, excluindo-se da figura típica constante do art. 317 do Código Penal aquelas “vantagens” de valor irrisório, como ocorre com muita frequência quando os funcionários são presenteados com bombons, doces, canetas, algumas pequenas lembranças, principalmente em datas comemorativas, a exemplo do que ocorre com o Natal.<sup>225</sup>

Para finalizar o estudo do referido tipo penal, é oportuno mencionar que o Código de Processo Penal contém norma expressa possibilitando a responsabilização penal do jurado pelo delito de corrupção passiva:

Art. 445. O jurado, no exercício da função ou a pretexto de exercê-la, será responsável criminalmente nos mesmos termos em que são os juízes togados.

#### 4.3 CORRUPÇÃO ATIVA

A corrupção ativa está assim tipificada no Código Penal:

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:  
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).  
Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 414.

<sup>226</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 12.06.2010.

Os antecedentes históricos desta modalidade delitiva estão intimamente ligados ao que foi referido para a corrupção passiva. Bitencourt revela ainda:

Pretendendo garantir a punição de magistrados corruptos, o Direito Romano garantia a impunidade do *corruptor* que confessasse seu ato – uma espécie de precedente remoto da “moderna” *delação premiada* – na tentativa de fortalecer a prova criminal. Pela dificuldade, no entanto, de o corruptor obter a repetição do indébito, recuperando o que havia dado indevidamente, essa medida tornou-se ineficaz ao fim pretendido. Durante a Idade Média, normalmente, o corruptor era punido com a mesma pena que era cominada ao juiz corrupto. Essa orientação foi seguida posteriormente pela legislação codificada, a partir do Código Penal francês de 1810 (art. 179, § 1º).

O nosso Código Criminal do Império (1830) seguiu a orientação de equiparar as duas formas de corrupção, que foi mantida no Código Penal de 1890. Finalmente, o Código Penal de 1940 afastou-se de seu inspirador, o Código Penal Rocco (1930), disciplinando a corrupção ativa e passiva como crimes autônomos e independentes, afastando-lhes a natureza de crime bilateral.<sup>227</sup>

Na esteira do que foi acima aduzido, uma primeira afirmação trazida em relação à corrupção ativa é a seguinte: as formas de corrupção passiva e ativa possuem existência independente, ou seja, fogem à regra dos crimes bilaterais, a exigirem a concorrência de vontades entre corruptor e corrompido.

Segundo Nelson Hungria, citado por Greco:

A corrupção nem sempre é *crime bilateral*, isto é, nem sempre pressupõe (em qualquer de suas modalidades) um *pactum sceleris*. Como a corrupção passiva já se entende consumada até mesmo na hipótese simples *solicitação*, por parte do *intraneus*, da vantagem indevida, ainda que não seja atendida pelo *extraneus*, assim também a corrupção ativa se considera consumada com a simples oferta ou promessa de vantagem indevida por parte do *extraneus*, pouco importando que o *intraneus* a recuse.<sup>228</sup>

O bem jurídico tutelado é a Administração Pública, no tocante à sua moralidade e probidade administrativa.

Trata-se de crime comum, ou seja, o sujeito ativo pode ser qualquer pessoa, não exigindo qualquer condição ou qualidade especial da mesma.

<sup>227</sup> *Ibid.*, p. 206-207.

<sup>228</sup> HUNGRIA. Nelson. Comentários ao código penal. v. IX, p. 361. In GRECO. Rogério. *Ob. cit.*, p. 429.

Neste ponto há que se considerar a impossibilidade de concurso eventual de pessoas entre corruptor e corrompido, já que cada protagonista responde por crime diverso.

Não há *concurso eventual* de pessoas entre corruptor e corrompido, uma vez que, por exceção à *teoria monista* da ação, cada um responde por crime distinto. Deixa-se claro que não se trata de crime de concurso necessário, isto é, a bilateralidade não é indispensável à configuração da figura da corrupção, sendo possível que tanto sua forma *ativa* quanto a *passiva* se apresente unilateralmente, nada impedindo que ambas ocorram simultaneamente.<sup>229</sup>

Já o sujeito passivo principal do delito é o Estado-Administração (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), podendo eventualmente o funcionário público figurar como sujeito passivo secundário, desde que não aceite a promessa ou a vantagem indevida.

É crime de ação livre, podendo ser praticado de qualquer forma: através de palavras, gestos, escritos e outros.

De igual forma, pode ser praticado diretamente pelo funcionário público ou por interposta pessoa, que pratica também o crime de corrupção ativa, uma vez que responde como co-autor.

No que alude ao núcleo da conduta delitiva, tem-se que o tipo penal se conforma com a conduta de *oferecer*, entendido no mesmo sentido de apresentar, colocar à disposição, ou *prometer* (obrigar-se a dar) vantagem indevida, a funcionário público, para determiná-lo a *praticar* (realizar), *omitir* (deixar de praticar) ou *retardar* (atrasar) *ato de ofício* (incluído na esfera de competência do funcionário).

A vantagem indevida oferecida ou prometida por ser de qualquer natureza, seja de cunho patrimonial ou moral, desde que representativa da compra do ato de ofício a ser praticado, omitido ou retardado pelo funcionário público.

Já o tipo subjetivo se perfaz com a demonstração do dolo, consistente na vontade livre e consciente em oferecer ou prometer vantagem indevida a

---

<sup>229</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. *Ob. cit.*, p. 209-210.

funcionário público, acrescido do elemento subjetivo especial do tipo relativo ao especial fim de agir, ou seja, para praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

O crime de corrupção ativa é crime formal de consumação antecipada, bastando o oferecimento ou promessa pelo corruptor, ainda que o funcionário público recuse a vantagem indevida.

A tentativa depende para sua configuração da maneira de realização da conduta, se subsistente ou plurissubsistente. Assim, entende-se ser possível na hipótese, por exemplo, de oferta veiculada por carta, que é interceptada.

Assim como na corrupção passiva, existe majorante de pena, em um terço, caso ocorra o exaurimento da corrupção ativa. É importante frisar que aqui, também, exige-se que o ato retardado ou omitido pelo funcionário público corrupto esteja dentro do seu plexo de competências, ou que haja infringência do dever funcional, a denotar maior reprovabilidade da conduta.

#### 4.4. CORRUPÇÃO ATIVA EM TRANSAÇÃO INTERNACIONAL E TRÁFICO DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL.

Trata-se de verdadeira adequação da legislação interna, em específico do Código Penal a tratados estrangeiros, a fim de possibilitar o combate efetivo da corrupção internacional. Viabiliza a punição da corrupção ativa especial, já que realizada no bojo de uma transação comercial internacional.

Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.<sup>230</sup>

Já o tráfico de influência internacional encontra-se assim tipificado:

---

<sup>230</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 12.06.2010.

Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 10467, de 11.6.2002)

Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada a funcionário estrangeiro. (Incluído pela Lei nº 10467, de 11.6.2002).<sup>231</sup>

E o conceito de funcionário público estrangeiro, elemento normativo necessário para o preenchimento das figuras típicas acima referidas, vem descrito no artigo 337-D do Código Penal:

Art. 337-D. Considera-se funcionário público estrangeiro, para os efeitos penais, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro.

Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público estrangeiro quem exerce cargo, emprego ou função em empresas controladas, diretamente ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.<sup>232</sup>

O ideário político-constitucional que regeu a inclusão do artigo acima referido em nosso ordenamento jurídico penal foi bem descortinado por Bitencourt. O objetivo primordial do legislador brasileiro foi atender aos preceitos da OEA, no sentido da harmonização das legislações dos países membros:

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu art. 4º, IX contempla, dentre outros princípios de cooperação internacional, o da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, admitindo como incluso o interesse da lisura e probidade administrativa nas transações comerciais internacionais.

Em 1994, a *United States Information Agency* e a *United States Office of Government* promoveram em Washington D.C. a Primeira Conferência Internacional de Ética Governamental, com representantes dos governos de todos os continentes. Tratou-se de reunião preparatória da Cúpula de Presidentes das Américas, realizada em dezembro do mesmo ano, em Miami. Os governantes presentes nessa Conferência Internacional, denominada “Cúpula de Miami”, assumiram o compromisso de combater a corrupção internacional. Após algumas reuniões preparatórias e muitas negociações, um projeto inicial foi transformado, em março de 1996, na

<sup>231</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 12.06.2010.

<sup>232</sup> BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em 12.06.2010.

Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada por 22 Estados americanos, cujo objetivo é promover e fortalecer os mecanismos de combate à corrupção, além de promover, facilitar e regular a cooperação entre Estados na busca desse objetivo. Essa Convenção Interamericana foi fundamental para que, em 1997, fosse firmado em Paris a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais.

A exemplo do que ocorre com o estudo de bens jurídico-penais, que deve partir da Constituição Federal, a partir da adesão do Brasil ao combate da corrupção internacional, deve-se seguir o mesmo caminho em matéria de estudo da corrupção de funcionários estrangeiros. Na verdade, mais do que complementar nossa Carta Magna, a edição da Lei 10.467, de 11 de junho de 2002, objetivou dar efetividade ao Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000, que promulgou a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações comerciais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.<sup>233</sup>

Como afirmado anteriormente, um dos frutos espúrios do processo globalizante é justamente a maior frequência dos casos de corrupção, a envolver agentes poderosos, que dispõem de elevado poder de influência e atuação transnacional, em especial buscando viabilizar e potencializar, através de meios ilícitos, suas transações comerciais e a neutralização da concorrência.

Os Estados, atentos a este novo movimento, buscaram adequar suas legislações internas aos tratados internacionais celebrados para debelar as práticas corruptas.

Luiz Regis Prado pontua:

Condizente com essa nova postura que têm assumido os Estados e as organizações internacionais no sentido de combater a corrupção como um mal não mais adstrito apenas aos limites do território de cada país, o legislador nacional guindou à categoria de delitos a corrupção ativa de funcionário público estrangeiro e o tráfico de influência em transação comercial internacional.<sup>234</sup>

Aspecto de suma relevância diz respeito ao bem jurídico tutelado pelo Direito Penal nas figuras típicas de corrupção ativa em transação comercial internacional e no tráfico de influência em transação comercial internacional. Em

---

<sup>233</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. *Ob. cit.*, p. 258-259.

<sup>234</sup> PRADO. Luiz Regis. **A lei 10.467/2002 e os novos crimes de corrupção e tráfico de influência internacional**. São Paulo: Editora RT, n. 803, set/2002, p. 449.

que pese inseridos no Título XI do Código Penal, não é a administração pública brasileira e nem a estrangeira a destinatária da proteção penal.

Nessa perspectiva, embora no delito de corrupção não parem dúvidas quanto ao fato de o bem jurídico ser a Administração Pública, visto que o Estado que tipifica esse crime é aquele ao qual pertence o agente corrompido, na corrupção e no tráfico de influência transnacionais o bem jurídico é diverso, pois um país não pode pretender atribuir-se a tutela sobre a integridade da Administração Pública de outro – no caso, a “Administração Pública estrangeira”, como dispõe o Código Penal brasileiro.<sup>235</sup>

O bem jurídico tutelado é o regular desenvolvimento das transações comerciais entre o Brasil e outros países.

O que se almeja proteger é a boa-fé, a regularidade e a transparência nas relações comerciais travadas no plano internacional, a fim de garantir a competitividade empresarial neste cenário de acirrada concorrência. Assim, conformam bens jurídicos que não são exclusivos de um determinado país, mas pertencem a toda comunidade internacional.<sup>236</sup>

Neste sentido, Luiz Regis Prado complementa:

Assim, o imperativo que demanda transparência no comércio internacional não é apenas de cunho ético-jurídico, mas principalmente *econômico*, porque significa incremento da concorrência e da eficácia das relações do mercado internacional. É precisamente na obscuridade e na falta de confiança entre as partes nas transações comerciais que a corrupção encontra o cenário ideal para se desenvolver. A transparência, ao contrário, garante aos cidadãos e às empresas das diferentes nações a possibilidade de atestar que o comércio internacional se realiza de forma honesta e segura.

O suborno transnacional resulta mais grave que a corrupção praticada no âmbito interno de cada país por várias razões: seja porque geralmente diz respeito a contratos de montante bastante elevado, ou porque se tem, em relação a estes contratos, um poder de controle menor, ou ainda porque, ao se difundir pelo mundo, esse delito fere gravemente o sistema de livre mercado, reduzindo consideravelmente suas possibilidades de recuperação. A corrupção transnacional induz os governos a adquirirem bens e serviços a preços maiores que os reais e de qualidade inferior à normal. E isso gera duplo prejuízo: por um lado distorce a concorrência, porque a escolha dos bens e serviços não se faz em atenção às condições reais de oferta, mas tendo em vista a quantia que é entregue ao funcionário encarregado de decidir pela compra; por outro, o Estado acaba pagando preços mais altos por

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 451.

<sup>236</sup> PRADO. Luiz Regis. Loc cit.

produtos de qualidade inferior e não sobra dinheiro para investir em áreas relevantes como educação, saúde e habitação da população de baixa renda, que assim se vê prejudicada pela falta de ação do governo.<sup>237</sup>

O autor acima procura, ainda, definir o âmbito das relações comerciais internacionais referidas no artigo em estudo:

*Relação comercial internacional*, elemento normativo do tipo de valoração extrajurídica, é toda operação de caráter mercantil levada a cabo entre pessoas físicas ou jurídicas (empresas), públicas ou privadas, pertencentes a diferentes países. “Relação” aqui abrange negócios, contratos, acordos, intercâmbios etc. São expressamente excluídos os convênios meramente culturais, políticos ou militares, exceto quando tais acordos contenham cláusulas de natureza comercial.<sup>238</sup>

No que alude ao sujeito ativo, ressalte-se que duas figuras delitivas são crimes comuns, podendo ser praticados por qualquer pessoa física, não importando se brasileira ou estrangeira, inclusive admitida a possibilidade do funcionário público, agindo como um particular, e em atendimento a interesses próprios, figurar no pólo ativo.

Em relação ao sujeito passivo, deve-se registrar que não é o Estado-Administração, e nem o Estado estrangeiro. Trata-se de um crime vago, porque se protege a credibilidade do comércio mundial. Admite-se, porém, como sujeito passivo mediato, o possível prejudicado pela transação mercantil estrangeira concluída sob o manto da corrupção.<sup>239</sup>

Já quanto a conduta típica da corrupção transnacional, considera-se que o crime é de forma livre (pode ser perpetrado por palavras, gestos, escritos, e outros meios) e conteúdo variado. Segundo a doutrina de Regis Prado:

A conduta típica consiste em *promover, oferecer* ou *dar*, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional. Trata-se de tipo autônomo, misto alternativo, anormal e incongruente.

---

<sup>237</sup> *Ibid.*, p. 451.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 455.

<sup>239</sup> PRADO. Luiz Regis. Loc cit.

*Prometer, oferecer e dar* são verbos núcleos do tipo. *Prometer* expressa o ato de obrigar-se a dar, de empenhar o compromisso de que dará ou fará algo em favor de alguém. *Oferecer* denota a ação de apresentar, de colocar à disposição, de exhibir. Ambas as condutas se distinguem do ato de *dar*, que tem o sentido de efetivamente transferir a propriedade.<sup>240</sup>

Por sua vez, o tráfico de influência em transação comercial internacional tem sua tipicidade objetiva assim descrita:

As condutas típicas estão representadas pelos verbos *solicitar*, que significa pedir, rogar, procurar; *exigir*, que expressa o ato de ordenar, reclamar, determinar; *cobrar*, que tem o sentido de fazer ser pago; *obter*, que significa angariar, conseguir, receber, adquirir. O agente solicita, exige, cobra ou obtém alguma vantagem, para si próprio ou para terceira pessoa, sob a alegação de que irá influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro, relacionado à transação comercial internacional.

O agente, portanto, afirma ter influência sobre funcionário público estrangeiro e promete colocar dita influência a serviço do interesse de terceira pessoa, em troca de vantagem ou de promessa de sua concreção.<sup>241</sup>

O objeto material do delito consiste na vantagem indevida, ilícita, contrária ao direito, e que pode ser de qualquer ordem, seja de cunho patrimonial ou moral.

Já o elemento subjetivo do tipo na corrupção transnacional é o dolo, a consciência e vontade de oferecer, prometer ou dar vantagem indevida a funcionário público estrangeiro ou a terceira pessoa. É necessária, ainda, a comprovação do especial fim de agir, consistente em levar o funcionário a praticar, omitir ou retardar ato de ofício que tenha correlação com a transação comercial internacional.

No tráfico de influência internacional também se exige a comprovação do dolo, sendo o especial fim de agir representado pela intenção do agente em “obter “para si ou para outrem” vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro.”<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> PRADO. Luiz Regis. **A lei 10.467/2002 e os novos crimes de corrupção e tráfico de influência internacional**. São Paulo: Editora RT, n. 803, set/2002, p. 452-453.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 456.

<sup>242</sup> PRADO. Luiz Regis. Loc. cit.

O delito de corrupção internacional em regra é formal nas duas primeiras modalidades (prometer e oferecer), mas passa a ser material na modalidade dar, exigindo a efetiva verificação do resultado.

Por sua vez, o tráfico de influência mostra-se formal nas suas três primeiras modalidades, referentes a solicitar, exigir e cobrar, sendo delito de resultado na postura de obter.

Quanto a possibilidade de tentativa na corrupção internacional, entende-se ser possível dependendo da conduta típica praticada. Nas posturas de prometer e oferecer seria possível a tentativa quando o delito fosse praticado por escrito, ocorrendo a interceptação antes do efetivo conhecimento por parte do funcionário público estrangeiro ou da terceira pessoa corrompida.

A tentativa no tráfico de influência internacional também é admissível, em todas as condutas descritas pelo tipo penal.

Vale referir, por fim, que havendo o exaurimento dos crimes, postura mais reprovável, incide majorante de pena.

Importante também foi a inclusão de tais delitos como antecedentes ao de lavagem de dinheiro.

A Lei n. 10.467/2000 incluiu o oitavo crime como antecedente ao de lavagem de dinheiro (Lei n. 9.613/98): “VIII – praticado por particular contra a administração pública estrangeira” (arts. 337-B, 337-C e 337-D).<sup>243</sup>

#### 4.5. CORRUPÇÃO ELEITORAL ATIVA E PASSIVA.

A mazela da corrupção eleitoral não pode passar sem retrato.

Aproveitando-se da fragmentação do sentimento de cidadania que vitimiza estrato majoritário da sociedade, das desigualdades sociais que lhe são latentes e do baixo grau de instrução que limita e inferioriza seus integrantes, transformando este genuíno “exército de gente” em verdadeira massa de manobra, parcela da classe política (ou de aspirantes a ela), imbuída de propósitos reprováveis e

---

<sup>243</sup> BITENCOURT. Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte especial, v. 5. Dos crimes contra a administração pública, dos crimes praticados por prefeitos (Lei n. 10.028/2000). São Paulo: Saraiva, 2. ed. rev., 2008, p. 259.

buscando sua inclusão ou perpetuação no poder, adotam a corrupção eleitoral como *práxis* corriqueira.

Contundente é a posição de Gustavo Henrique Districh:

É uma das mais nefastas formas de subtrair a liberdade de consciência e a liberdade de emissão do pensamento do cidadão – elementos da mesma definição de voto – é a corrupção eleitoral, cujo conceito será tratado adiante. O indivíduo mais forte economicamente – e moralmente abaixo da linha que o separa dos homens de bem – seduz, através de vantagens econômicas e de argumentos astuciosos, cidadãos politicamente indolentes e moralmente apáticos, dando origem, nos dizeres de Ferri, a um *par criminoso*, constituído “por um indivíduo de vontade forte (íncubo) que domina um outro de vontade débil (súcubo). O íncubo, no campo da absoluta imoralidade, impõe sua vontade de obter o voto para si, e o súcubo, em sua fraqueza de espírito e muitas vezes na seara da *amoralidade* – sem o senso do bem e do mal, ao menos na esfera dos deveres da cidadania -, aceita a vantagem oferecida, trocando sua consciência muitas vezes por alguns trocados ou um prato de comida.

A pobreza do povo brasileiro também fomenta a corrupção eleitoral, pois o cidadão pobre, já oprimido pela omissão dos políticos, deles nada espera; prefere, muito mais, uma vantagem imediata que lhe mate a fome, do que depositar simplesmente esperança na urna. Com isso, vende a consciência para os rapinadores de votos.<sup>244</sup>

O Código Eleitoral, em seu artigo 299, aglutina em um mesmo tipo penal as figuras da corrupção ativa e passiva:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.<sup>245</sup>

Trata-se de crime formal, consumando-se com a mera oferta, independentemente do aceite por parte do eleitor e, principalmente dispensando a comprovação de que o mesmo votou no candidato que a faz. De igual sorte, basta

<sup>244</sup> DIETRICH. Gustavo Henrique. **A corrupção eleitoral passiva e a figura atípica da promessa de apoio político**. São Paulo: Editora RT, n. 797, março/2002, p. 486.

<sup>245</sup> BRASIL. **Código Eleitoral**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm). Acesso em 12.06.2010.

a solicitação de vantagem para que ocorra a consumação, tornando desnecessária que a proposta dirigida pelo eleitor seja admitida pelo candidato.<sup>246</sup>

Armando Antonio Sobreiro Neto formula crítica em relação a este nivelamento entre as formas de corrupção ativa e passiva, previsto na legislação eleitoral:

Crê-se que foi o legislador extremamente rigoroso no tratamento deste delito, ao apenar a corrupção passiva nos mesmos moldes que o fez com a corrupção ativa. Com efeito, parece injusto exigir-se, na grande maioria dos casos, conduta diversa do eleitor que aceita a vantagem oferecida (consistente, via de regra, em cestas básicas, material básico de construção, gasolina, receitas médicas, remédios), dada a condição de penúria em que vive a grande massa dos brasileiros. Além disso, tenha-se em mente que a vantagem, também na grande maioria dos casos, é espontaneamente oferecida ao eleitor, o que certamente contribui para afastar da sua consciência, qualquer idéia que por ventura possa ter quanto à ilicitude do fato.<sup>247</sup>

Mas esta temática não é nada singela. Abordando a questão da corrupção eleitoral de forma mais ampla, Carlos Ranulfo Melo menciona quais atitudes a configuraríamos:

- 1) o uso da máquina pública em favor de determinado (a) candidato (a);
- 2) o financiamento de campanha visando a vantagens diferenciadas no plano político e/ou administrativo;
- 3) a compra do voto.

Dentre os três, a utilização da máquina pública é a mais facilmente tipificada. Enquadram-se neste tipo de conduta tentativas de beneficiar um candidato (ou partido) por meio da cessão de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública, da distribuição gratuita de bens e serviços custeados pelo poder público, da utilização de materiais ou serviços mantidos pelos governos ou casas legislativas, da cessão de servidor público para comitês de campanha, entre outras.

O vínculo entre financiamento de campanha e corrupção eleitoral não é tão simples de especificar. Todas as democracias admitem o uso de recursos privados nas campanhas. Por um lado, a capacidade de captação de recursos encontra-se relacionada ao grau de inserção social e competitividade eleitoral do candidato ou partido. Por outro, sobram evidências de interferência abusiva do poder econômico nas disputas eleitorais.<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> SOBREIRO NETO. Armando Antonio. **Direito Eleitoral**: teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008, 4ª ed., p. 302.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 302.

<sup>248</sup> MELO. Carlos Ranulfo. Corrupção Eleitoral. In AVRITZER, Leonardo (et. al) (Org). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1. ed., 2008, p. 374-375.

E o grande drama que se apresenta reside justamente no “terreno nebuloso” que se mostra a distinção entre uma doação voltada à implementação futura de políticas públicas pelo candidato, prática aceitável moralmente, ou aquela realizada tendendo a uma futura “retribuição”, a um favorecimento indevido ao doador, uma motivação velada que reveste de ilicitude a doação.

O autor acima indicado assevera acertadamente que a falta de limites para doações podem comprometer a isenção no exercício do mandato, atrelando o candidato a certos grupos de interesses, ainda mais diante de uma realidade eleitoral que mostra a freqüente e ilícita composição de caixa dois de campanha:

Mas mesmo doações que visam à influência sobre políticas públicas podem, a depender do contexto, ser problemáticas. A ausência ou baixa efetividade dos limites às doações, a existência de um reduzido universo de doadores e a ocorrência de repasses ilegais (o caixa dois) são fatores que podem contribuir para a violação do exercício da representação. A permissão para doação de grandes quantias em um cenário de poucos doadores aumenta a possibilidade de que o mandato passe a depender de tais fontes e tenha a sua *autonomia* comprometida.

O problema torna-se mais grave na incidência do caixa dois. O financiamento ilícito torna literalmente impossível saber quais são de fato os doadores e qual o peso relativo daqueles que são conhecidos, a partir da contabilidade oficial, na composição das receitas de uma campanha. Sem informação, o eleitor pode ajudar a eleger um representante que estará, prioritariamente, a serviço de interesses que ele ignora quais sejam.<sup>249</sup>

Em conclusão, pondera:

Persistem problemas, especialmente no que se refere ao financiamento das campanhas. A possibilidade de doações de grandes somas – os limites, com base no faturamento bruto do ano anterior, são de 10% para pessoa física e 2% para pessoa jurídica – associada a um universo restrito de doadores pode colocar em risco a autonomia dos mandatos. A lei 11.300, de 2006, estabelece que cabe à Justiça estipular um máximo de gastos por cargo em disputa, mas deixa aberta a possibilidade que isso continue sendo feito pelos partidos. Em que pese o excessivo detalhamento exigido, as contas de campanha continuam refletindo apenas parcialmente a arrecadação. Ainda não se tem notícias de perdas de mandato devido ao uso de caixa dois.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 375-376.

<sup>250</sup> MELO. Carlos Ranulfo. Loc. cit.

Interessante é a abordagem atribuída pelo Correio Brasiliense em reportagem intitulada “Reforma ou remendo político”, publicada em 10.11.2006, tecendo duras críticas ao financiamento de campanhas eleitorais:

É evidente que os candidatos que chegam ao poder têm que atender prioritariamente aos seus financiadores, por compromissos assumidos e já de olho nas próximas eleições. Geralmente as políticas resultantes não são de interesse público, mas atendem principalmente o interesse dos financiadores, na sua totalidade pertencentes a camada mais rica da população. O assunto é tão delicado que, no último remendo eleitoral, os parlamentares não quiseram obrigar os candidatos a revelar, no decorrer da campanha, a lista dos doadores.

Atender os financiadores e a preocupação em garantir os recursos para campanhas são também um enorme incentivo a corrupção. Alguns dirão, com razão, que apenas o financiamento público não inibe o aparecimento do financiamento privado clandestino. O financiamento público, destinando um valor fixo para campanha relativa a cada cargo, a publicação diária dos gastos pela internet (o que possibilita o controle por parte da justiça, dos adversários e da sociedade, denunciando qualquer abuso que possa ultrapassar o limite) e o estabelecimento de punições pesadas aos infratores tornariam a fraude muito arriscada e quase impossível.<sup>251</sup>

A par de possíveis modificações na legislação eleitoral, buscando coibir a compra de votos, uso irregular da máquina estatal ou até mesmo financiamentos de campanha objetivando fins ilícitos, significativa mudança só advirá quando o cidadão desenvolver melhor consciência em relação à importância do voto, procurando afastar dos cargos de representação política aqueles que possuem passado de vida questionável, registrando condenações criminais, envolvimento com práticas de corrupção.

Assim, eventual alteração legislativa pode ser potencialmente benéfica em questões pontuais, mas é a mudança de percepção do eleitor em relação à figura política, procurando depurar este cenário, que será capaz de promover a desejável mudança.

#### 4.6 A CORRUPÇÃO NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS.

---

<sup>251</sup> Disponível em: <http://www.empresalimpa.org.br/artigo.aspx?cod=28>. Acesso em 12.06.2010.

No Brasil a corrupção encontra terreno fértil quando o assunto diz respeito às licitações e contratações públicas.

Isto porque, infelizmente, o Estado apresenta-se com uma estrutura burocrática, elevado índice de desperdício de recursos, e este instrumento, em uma clara distorção a seus fins legais, tem se prestado, diuturnamente, para viabilizar “desvios” de verbas públicas, engendrados pelos gestores públicos em conluio com o setor privado, mediante superfaturamentos, direcionamento do certame, dentre outras práticas.

As práticas corruptas encartadas na Lei de Licitações, n. 8.666/93, estão distribuídas entre os artigos 89 e 99, e assim definidas:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da

ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

Art. 95. Afastar ou procura afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 99. A pena de multa cominada nos arts. 89 a 98 desta Lei consiste no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente.

§ 1º Os índices a que se refere este artigo não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento), nem superiores a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 2º O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso, à Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal.<sup>252</sup>

A realização de certames licitatórios e a posterior celebração de contratos administrativos traduzem-se no cotidiano da Administração Pública, seja no sentido de atender às suas necessidades internas de gestão, ou objetivando a concretização de políticas públicas voltadas aos anseios da coletividade.

O fato é que a gestão da “coisa pública” demanda a operacionalização diária dos procedimentos licitatórios, a fim de se observar toda a principiologia constitucional e legal que rege e limita a atuação do agente público, e distorções neste processo são quase que inevitáveis.

É o que esclarecem Cláudio Weber Abramo e Eduardo Capobiano<sup>253</sup>:

É praticamente impossível mencionar-se o tema da corrupção sem que venham à lembrança escândalos envolvendo compras e encomendas do Estado junto a fornecedores privados. Ou seja, envolvendo licitações e contratações públicas. Com a exceção de bens e serviços produzidos pelo Estado para seu próprio uso – situação que se torna cada vez mais escassa em todo o mundo –, todos os gastos governamentais, seja de investimento, seja de custeio, são materializados na forma de pagamentos a fornecedores privados. Todo organismo governamental, qualquer que seja seu tamanho, realiza licitações: de lápis a usinas hidrelétricas, de cadeiras a estradas, de lâmpadas a edifícios, tudo o que é comprado ou encomendado passa por uma licitação. Isso significa

---

<sup>252</sup> BRASIL. **Lei 8.666/93**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em 12.06.2010.

<sup>253</sup> ABRAMO. Cláudio Weber. CAPOBIANCO. Eduardo. NAVES. Rubens. Contratações de obras e serviços (licitações). In SPECK. Bruno Wilhelm. (org). **Caminhos da transparência: análises dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002, p. 105-106.

uma parte ponderável do produto interno bruto de qualquer país. As quantias envolvidas são fabulosas, não apenas se tomadas globalmente como também individualmente. Milhares de políticos e funcionários públicos participam diretamente desses processos, e muitos milhares de outros indiretamente. Setores econômicos inteiros dependem de fornecimentos a governos para a virtual totalidade de seus negócios. Tudo isso faz com que as licitações e os contratos delas decorrentes representem uma fonte astronômica de desperdícios de gastos públicos. Estima-se que, em alguns casos, a corrupção chega a representar mais de 30% dos custos governamentais decorrentes de processos de licitação. Infelizmente, apesar de os escândalos se sucederem, mais se fala sobre o assunto do que se age a respeito dele.

Não se pode olvidar que uma licitação coloca, em lados opostos, o setor público e o privado, cada pólo ostentando interesses próprios. Adicionando a esta relação o fato de que os contratos administrativos a serem concretizados normalmente envolvem somas vultosas, não só a regulação do procedimento licitatório, mas também sua fiscalização interna (pela análise da lisura dos processos em órgãos específicos) e externa (pela sociedade, exigindo maior transparência e divulgação dos dados relativos às licitações, em sites da internet, por exemplo), tornam-se imprescindíveis para coibir as práticas corruptas.

Se deixados à própria vontade, compradores e fornecedores inevitavelmente entrarão em conluio. Impedir a possibilidade desse conluio deve constituir o objetivo central de um regulamento para licitações públicas. Dada uma determinada licitação, a iniciativa corruptora pode partir tanto do comprador como do fornecedor. O primeiro faz isso prevalecendo-se de sua posição, oferecendo aos empresários vantagens na competição em troca do pagamento de subornos. O segundo, por sua vez, pode procurar o administrador público para oferecer-lhe propinas em troca de privilegiamento na escolha do vencedor.

Embora idealmente desejável, seria ingênuo supor que a moralização dos processos de licitação e de administração de contratos pudesse ser atingida por mecanismos de convencimento moral dos empresários que fornecem bens e serviços para os governos: o livre exercício do arbítrio empresarial faz com que o pragmatismo econômico tenda a se superpor à moral, mesmo quando isso conduz à prática de atos criminosos, como é o suborno.

Já os administradores públicos não têm a liberdade de ação dos empresários privados. Por mais desorganizado que um regime seja, o que o administrador público pode e não pode fazer é sempre objeto de regulamentações específicas. A amplitude de seu arbítrio é definida por tais regulamentos. No caso das licitações públicas, isso significa que a possibilidade de o administrador público "vender" privilegiamentos está na razão direta do grau de arbítrio que os regulamentos lhe atribuem. Quanto maior for esse grau de arbítrio, maiores serão as oportunidades de corrupção.

Obviamente, quanto menos submetido ao escrutínio público for o processo de licitação e contratação, tanto maior será a probabilidade de ele ser desvirtuado por práticas de corrupção.<sup>254</sup>

Interessante é a constatação de que, neste meio, o poder de corromper aumenta a competitividade do setor privado, neutraliza a livre concorrência, muitas vezes através da formação de cartéis em certos nichos de atuação, entre grupos predefinidos e conluiados, a fim de manipular e direcionar os resultados do procedimento licitatório, garantindo um verdadeiro “rodízio” entre os participantes, e a perpetuação das situações de indevido privilégio.

As empresas fornecedoras estabelecem regras informais de “igualdade de oportunidades”, cartelizando-se em torno de especialidades ou mesmo de clientes específicos. Todos os que compõem o cartel contribuem para corromper o administrador.

Quem se recusa a participar é impossibilitado de concorrer, o que é garantido pela ação discriminatória do administrador. Por outro lado, a necessidade de manter “igualdade de oportunidades” dentro do grupo faz com que os concorrentes decidam entre si quais serão os vencedores das diferentes licitações, firmando ao mesmo tempo acordos de preços, com conluio do administrador. Dessa forma, o processo de concorrência desaparece, para dar lugar a uma distribuição de fatias de um bolo privatizado, com preços superfaturados.<sup>255</sup>

Abramo e Capobianco sistematizam o tortuoso “caminho das pedras”, que torna o processo licitatório um veio incontido para a corrupção:

1. O administrador estabelece a possibilidade de participação de empresas em licitações. Por meio da definição de condições especiais (financeiras e pseudotécnicas), ele exclui a maioria das potenciais concorrentes e “fecha” a possibilidade de participação em um subconjunto das empresas. Se questionado quanto aos critérios que usa para isso, responde que são definidos em função do “interesse público”.
2. A decisão sobre o vencedor é atingida por um procedimento de julgamento (isto é, exercício de arbítrio) por parte do administrador, em que se levam em conta aspectos subjetivos travestidos de considerações técnicas. Torna-se assim fácil “vender” o resultado do julgamento.
3. O exercício do arbítrio no julgamento é reforçado por uma definição deliberadamente imprecisa do objeto da licitação. Por exemplo, considerações quanto à qualidade, necessariamente subjetivas, passam a fazer parte do processo de definição do vencedor.

---

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 106-107.

<sup>255</sup> *Ibid.*, p. 109.

4. A possibilidade de pré-definir vencedores de licitações leva administradores públicos a uma espécie de "venda antecipada": especificam a destinação de investimentos públicos com base não em seu interesse social mas, por exemplo, na existência de máquinas ociosas nas mãos de uma determinada empresa, para a qual a licitação resultante da destinação da verba orçamentária será futuramente dirigida. Para isso concorrem procedimentos orçamentários centralizados e pouco discutidos com as comunidades afetadas e com os interesses envolvidos.
5. A inexistência de regras claras quanto ao acompanhamento de contratos induz o administrador a "fechar os olhos" (por um preço) ao seu descumprimento. Quantidades são falsificadas, contas são sub ou super-faturadas, especificações são desobedecidas. Boa parte da dívida interna de alguns países decorre de contratos que jamais foram executados, nem mesmo parcialmente.
6. A ausência de normas quanto ao pagamento de contratos executados leva o administrador a "vender" o direito de recebimento.
7. A debilidade de mecanismos de controle e auditoria resulta em impunidade e conseqüente estímulo à perpetuação de práticas corruptas.
8. A fiscalização dos Tribunais de Contas, feita após a execução dos contratos, torna-se, assim, elemento incrementador da impunidade<sup>256</sup>

Mostra-se bastante preocupante a conclusão de que a corrupção nas licitações realizadas por pequenos municípios brasileiros, trazem mais prejuízo ao país que os grandes desfalques de que se tem notícia. O efeito acumulativo é o que torna esta modalidade de corrupção tão prejudicial. É o que retrata a reportagem "Corrupção nanica, estrago gigante", publicada na revista Istoé, de 04 de novembro de 2009:

No início do mês, a Controladoria-Geral da União (CGU) atingiu um número simbólico: fiscalizou os repasses de recursos federais em 30% dos municípios brasileiros, algo próximo a 1,6 mil pequenas cidades, com menos de 500 mil habitantes. Individualmente, os relatórios enviados pelos fiscais da CGU mostram casos de corrupção barata espalhados por todo o País, mas, quando observados em conjunto, desenham um cenário sombrio. De acordo com o levantamento do órgão fiscalizador do Poder Executivo, 95% das cidades visitadas pelos agentes da CGU apresentam problemas na administração dos recursos federais que lhes foram repassados no últimos anos. Esses problemas, na maior parte dos casos, são na verdade indícios de malversação do dinheiro público, que muitas vezes se traduz em licitações fraudadas, comprovação de gastos com notas frias e falsas ou na apropriação pura e simples de recursos por parte dos agentes municipais. Apesar de pequenas, essas cidades receberam R\$ 11 bilhões apenas de programas ligados aos ministérios nos últimos seis anos.  
(...)

---

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 107-109.

Os relatórios da CGU mostram que a prática de desviar recursos públicos nas pequenas cidades brasileiras é tão disseminada quanto a certeza da impunidade por parte dos criminosos.<sup>257</sup>

E a conclusão que se adota, como necessária para alterar e mitigar este crônico panorama, é a mesma explicitada na reportagem acima indicada:

(...) sem apoio da sociedade civil é praticamente impossível combater essa corrupção em conta gotas que assola todo o País. “Não tem jeito: ou você tem um grupo de cidadãos acompanhando a prefeitura de perto ou haverá corrupção”, diz o executivo. Sua opinião é quase consenso entre as entidades que combatem a corrupção no País. “Só a atenção e a cobrança dos cidadãos dos cidadãos podem aprimorar o controle dos gastos públicos. É utopia crer que esse papel caiba ao Estado de forma exclusiva,” diz Augusto Miranda, vice-presidente do Instituto de Fiscalização e Cidadania.<sup>258</sup>

De igual sorte, a celebração de um “pacto de integridade” entre licitantes, no sentido de comprometer-se a não pagar subornos, traduziria uma mudança de perspectiva no enfrentamento da questão.

Além dos evidentes malefícios que a corrupção em licitações traz à sociedade, ela também prejudica os setores empresariais dedicados ao fornecimento de bens e serviços ao governo. Uma consequência é a estratificação dos mercados de fornecedores, bem como a especialização forçada (através de barreiras artificiais à entrada em novas especialidades). Sistemas fechados de licitações favorecem a ação de empresas detentoras de poder político, as quais açambarcam os mercados mais substanciais e submetem as demais empresas à escolha entre aceitar subcontratações a preços aviltados ou fechar as portas. Tudo isso desestimula investimentos na modernização gerencial e tecnológica das empresas. Elas são estimuladas a investir preferencialmente no lobby político.

Por tais motivos, é um equívoco supor que a corrupção em licitações beneficia os setores que fornecem bens e serviços ao poder público. Embora elas próprias talvez não o percebam à primeira vista, a maior parte das empresas é na verdade vítima de sistemas de licitações que favorecem o dirigismo.

Isso indica um caminho eficaz para combater a corrupção em licitações: o convencimento da maioria das empresas e das entidades que as representam de que a corrupção não as beneficia, mas na verdade as prejudica.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> BOECHAT. Yan. DOMINGOS. Larissa. **Corrupção nanica, estrago gigante**. Reportagem publicada na Revista Istoé, em 04 de novembro de 2009, ano 32, n. 2086, p. 37-38.

<sup>258</sup> BOECHAT. Yan. DOMINGOS. Larissa. **Corrupção nanica, estrago gigante**. Reportagem publicada na Revista Istoé, em 04 de novembro de 2009, ano 32, n. 2086, p. 41-42.

<sup>259</sup> ABRAMO. Cláudio Weber. CAPOBIANCO. Eduardo. NAVES. Rubens. Contratações de obras e serviços (licitações). In SPECK. Bruno Wilhelm. (org). Ob. cit., p. 120-121.

Resta evidente, assim, que a diminuição dos níveis de corrupção verificados em sede de licitações, perpassa pelo amadurecimento da co-responsabilidade social na gestão pública.

#### 4.7 A SOCIEDADE DE RISCO E A CORRUPÇÃO. UM NOVO BEM JURÍDICO SUPRA-INDIVIDUAL.

Partindo-se da constatação de que, em um mundo globalizado o Direito Penal é chamado para assumir novas e ampliadas funções, no sentido de gerenciar situações de riscos tecnológicos e científicos criados, agora percebidos em toda a sua intensidade de efeitos colaterais por uma sociedade exposta e desprotegida, cabe revelar qual o impacto da corrupção na geração destes riscos.

O instrumental penal é agora inserido em um ambiente globalizado, exposto a riscos que tiveram sua gênese nos avanços tecnológicos e científicos propiciados com o advento da Revolução Industrial, e cujas conseqüências são, diante da velocidade e potencialidade das atuais manifestações humanas, imprevisíveis quanto a sua ocorrência e imensuráveis em relação a sua extensão.

O risco, e sua incontornabilidade, está intimamente atrelado a esta expansão das potencialidades humanas, da superação de seus próprios limites, do emprego de riquezas, tempo e inteligência, na busca de novos aparatos de bem-estar, tanto individuais quanto coletivos, que fossem capazes de superar limitações espaciais e temporais.

Nos dizeres de Silva Sanchez:

Não é infreqüente que a expansão do Direito Penal se apresente como produto de uma espécie de perversidade do aparato estatal, que buscaria no permanente recurso à legislação penal uma (aparente) solução fácil aos problemas sociais, deslocando ao plano simbólico (isto é, ao da declaração de princípios, que tranqüiliza a opinião pública) o que deveria resolver-se no nível da instrumentalidade (da proteção efetiva). Sem negar que à tal explicação possa atribuir-se alguma razão, creio que seria ingênuo situar as causas do fenômeno de modo exclusivo na superestrutura jurídico-política, na instância "estatal". Ao contrário, é minha opinião que em boa medida nos encontramos aqui

ante causas mais profundas, que fundam suas raízes no modelo social que vem se configurando no decorrer, pelo menos, das duas últimas décadas, na conseqüente mudança da expectativa que amplas camadas sociais têm em relação ao papel que cabe ao Direito Penal.<sup>260</sup>

E, segundo afirma Livianu:

A conseqüência imediata desta nova visão é a constatação nas legislações penais, bem como na dogmática jurídico-penal, da insuficiência dos meios para o combate deste tipo de criminalidade.

A globalização com a internacionalização é uma das características dos modelos sociais da pós-industrialização. Ambas dão lugar ao aparecimento de novos delitos, gerando a delinqüência contra os interesses financeiros, ao tempo que contempla a corrupção dos funcionários das instituições de integração. “Criminalidade organizada, criminalidade internacional e criminalidade dos poderosos são, provavelmente, as expressões que melhor definem as características gerais da delinqüência da globalização.”<sup>261</sup>

É inegável que os riscos estão atrelados à marcha evolutiva humana e sempre existiram, em maior e menor grau de incidência. Viver sempre se mostrou um ato arriscado. Mas havia (até a pouco) uma menor potencialidade lesiva dos riscos inerentes às atividades humanas e, em contrapartida, maior abundância de recursos naturais.

Diante da necessidade cada vez mais presente de se desenvolverem utilidades a serviço das urgências da modernidade, o homem passou a desenvolver processos fabris cada vez mais agressivos ao meio, e a produzir inventos potencialmente letais.

Ulrich Beck situa:

En la modernidad, lá producción social de *riqueza* va acompañada sistemáticamente por la producción social de *riesgos*. Por tanto, los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica.<sup>262</sup>

<sup>260</sup> SÁNCHEZ. Jesús-María Silva. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedade pós-industriais.** São Paulo: Editora RT, 2002, p. 23.

<sup>261</sup> LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil.** São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 247.

<sup>262</sup> BECK. Ulrich. **La sociedade del riesgo: hacia una nueva modernidad.** Barcelona: Paidós, 1998, p. 25.

A velocidade de um mundo em franco progresso científico e tecnológico, aliada a recursos materiais reputados inesgotáveis, tornaram o homem deliberadamente inconseqüente. Os riscos sempre estiveram presentes, eram perceptíveis e aceitos, mas nos últimos séculos, dada a atividade inventiva humana, eles passaram a ser mais freqüentes, imperceptíveis e incontroláveis.

Muchos de los nuevos riesgos (contaminaciones nucleares o químicas, sustancias nocivas en los alimentos, enfermedades civilizatorias) se sustraen por completo a la percepción humana inmediata.

Vários são os exemplos de riscos derivados de novas tecnologias, que conformaram uma nova premência de proteção a bens jurídicos.

Podem-se elencar os desastres ambientais, cada vez mais freqüentes, que envolvem desde o vazamento de material radioativo, até acidentes envolvendo a liberação de petróleo no mar, poluição cada vez mais intolerável das águas e do ar, manipulações genéticas e biotecnologia, informática e telecomunicações, como modalidades de riscos objetivos, que possuem base empírica de comprovação, e são suficientes a legitimar a intervenção do Direito Penal. Novos “nichos”. Novos desafios.

O que permeia os riscos da atualidade, e os diferencia daqueles que eram gerados preteritamente, é a sua potencialidade lesiva diferenciada, majorada, ou seja, a possibilidade de afetação de um número indeterminado de pessoas.

Interessante é o conceito de sociedade de risco trazido por Pierpaolo Cruz Bottini, para quem este novo arranjo social é:

fruto do desenvolvimento do modelo econômico que surge na Revolução Industrial, que organiza produção de bens por um sistema de livre concorrência mercadológica.<sup>263</sup>

Diante da incidência de novos riscos, originados pelas novas tecnologias e, pela imprevisibilidade de ocorrência e extensão que os caracteriza, uma nova categorização de bens jurídicos, de abrangência supraindividual, veio à tona, reclamando a tutela do Direito Penal.

---

<sup>263</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **Crimes de Perigo Abstrato e princípio da Precaução na Sociedade de Risco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 33.

Oportuna é a manifestação de Paulo Silva Fernandes, em relação a este aspecto:

É certo que o direito penal é convocado a responder a vários desafios novos: responder aos perigos e aos danos, quase imprevisíveis e não inteiramente subsumíveis às coordenadas do tempo e do espaço; responder às exigências de globalização e de integração supranacional, reforçadas com a cada vez maior quebra de barreiras jurídicas na livre circulação de pessoas e bens; responder a exigências de uma efectiva responsabilização penal dos infractores, quantas vezes pessoas/agentes tão diversos na actividade empresarial (desde o inventor, o que concebe, o que executa, o que produz, o que distribui, o que publicita, até o que vende, etc).

E desde já parece evidente que o direito penal não o pode fazer recorrendo aos meios tradicionais, próprios de um "paradigma pela das sociedades democráticas industriais do fim do século XX, em que os riscos para a *existência*, individual e comunitária, ou provinham de acontecimentos naturais (para a tutela dos quais o direito penal é absolutamente incompetente) ou derivam de acções humanas próximas e definidas, para contenção das quais era bastante a tutela dispensada a clássicos bens jurídicos individuais, como a vida, o corpo, a saúde, a propriedade, o património; para contenção das quais, numa palavra, era bastante o catálogo puramente individualista dos bens jurídicos (os "monolitos juridicamente corporizados" de que falou *Rupp*) e assim o modelo de um direito penal liberal e antropocêntrico.<sup>264</sup>

O bem jurídico penal, antes enclausurado e centralizado na individualidade, na protecção de valores de expressão singular, como património, honra, vida, liberdade, agora sofre verdadeira ruptura paradigmática em suas funções, passando a tutelar interesses de ordem difusa, que pertencem a uma classe de titulares indeterminados. A tutela penal expande-se, então, para abranger o meio ambiente, as relações de consumo, a livre concorrência, valores que transcendem o individual.

A evolução histórica do bem jurídico, considerado em sua feição clássica, foi referida por Marta Rodriguez de Assis Machado:

Foi com a obra fundamental de Birnbaum, datada de 1834, que se formulou o conceito de delito como lesão a um bem, em contraposição à concepção formalista de Anselmo von Feuerbach de delito como vulneração de um direito subjetivo. Com isso, iniciou-se o processo de racionalização da teoria do bem jurídico, que acabou por se converter na matriz definidora e legitimadora do direito penal.

Segundo essa teoria, a toda norma jurídico-penal subjazem juízos de valor positivo sobre bens vitais imprescindíveis para a satisfação das necessidades humanas e, portanto, para a convivência humana em

---

<sup>264</sup> FERNANDES. Paulo Silva. *Ob. cit.*, p. 22-23.

sociedade, que são, por isso, merecedores da proteção por meio do poder coativo do Estado.<sup>265</sup>

Passa então, o bem jurídico supraindividual, a ser regido pela noção de alteridade, solidariedade, pelo reconhecimento de que pertence e reclama proteção de toda a coletividade, uma vez que sua afetação é também sentida de maneira difusa.

O Direito Penal é um instrumento qualificado de proteção de *bens jurídicos* especialmente importantes. Fixado este ponto, parece obrigatório levar em conta a possibilidade de que sua expansão obedeça, ao menos em parte, já a aparição de novos bens jurídicos – de novos interesses ou de novas valorações de interesses preexistentes -, já ao aumento de valor experimentado por alguns dos que existiam anteriormente, que poderia legitimar sua proteção por meio do Direito Penal. As causas da provável existência de novos bens jurídico-penais são, seguramente, distintas. Por um lado, cabe considerar a conformação ou generalização de *novas realidades* que antes não existiam – ou não com a mesma incidência – e, em cujo contexto há de viver o indivíduo, que se vê influenciado por uma alteração daquelas; assim, a mero título de exemplo, as instituições econômicas de crédito ou de inversão. Por outro lado, deve-se aludir à deterioração de *realidades tradicionalmente abundantes* que em nossos dias começam a manifestar-se como “bens escassos”, aos quais se atribui agora um valor que anteriormente não lhes correspondia, ao menos de modo expresso; por exemplo, o meio ambiente. Em terceiro lugar, há que contemplar o incremento essencial de valor que experimentam, como conseqüência da evolução social e cultural, certas realidades que sempre estiveram aí, sem que se reparasse nas mesmas, por exemplo, o patrimônio histórico-artístico.

A dificuldade que advém, em conseqüência, diz respeito à seleção pelo Direito Penal, das condutas geradoras de riscos, a ensejar a tutela penal.

Ponderando ainda a indefinição quanto a ocorrência do riscos, bem como a eventual extensão dos danos por eles ocasionados, o Direito Penal passa a valer-se de expedientes preventivos, justamente objetivando a evitação do dano que poderia resultar da conduta, muitas vezes irreparável ou de difícil reparação.

Este é o entendimento consonante de Bottini, para quem “o direito penal passa a orientar seus institutos à prevenção, à inibição de atividades, no momento

---

<sup>265</sup> MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. **Sociedade do risco e direito penal: uma avaliação de novas tendências político-criminais**. São Paulo: IBCCRIM, 2005. p. 103-104.

anterior à causação de um mal, antes da afetação do bem jurídico protegido.”<sup>266</sup>

Também é o que afirma Marta Rodriguez de Assis Machado:

A adaptação do direito penal ao paradigma da sociedade do risco revela o predomínio, na mais recente tendência político-criminal, de iniciativas voltadas à prevenção em grande escala de situações problemáticas e ao estabelecimento de garantias públicas a favor de bens de conteúdo ampla e abstrato, em detrimento de um paradigma direcionado à repressão pontual de lesões concretas a bens jurídicos individuais.<sup>267</sup>

E a corrupção? Poderia ser erigida ao *status* de risco objetivo?

Existem argumentos plausíveis para se acreditar que sim.

Mesmo sem refutar a detida construção de Beck, no sentido de que os riscos que rondam a sociedade têm sua gênese nas novas tecnologias, entende-se que esta concepção de risco pode ser alargada, contemplando também o fenômeno criminógeno da corrupção.

Diante da magnitude dos prejuízos sociais e econômicos acarretados pelas práticas corruptas, já mensurados em capítulo anterior, a corrupção, nas suas mais plurais formas, importa, lamentavelmente, na não concretização de políticas públicas voltadas ao atendimento de urgências sociais.

Da mesma forma, representa interferência na livre concorrência, no regular andamento da economia, em ofensa ao preceito constitucional encartado no artigo 170, inciso IV, da CRFB/88, o que faz com que este fenômeno, potencializado pelo movimento de globalização, traduza-se em fator de desigualdade social.

A livre concorrência apresenta os seguintes contornos:

Liberdade que os agentes econômicos têm de atuar na atividade econômica, assegurada a liberdade de competição, na chamada economia de mercado – livre atuação dos fatores econômicos – apenas intervindo o Estado quando em risco precisamente essa normalidade do mercado, como nas hipóteses de abuso do poder econômico, que, obstaculizando o garantia do postulado, ‘vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.’<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>268</sup> CORRÊA. Oscar Dias. **A Constituição de 1988**: contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 218.

É neste sentido que o bem jurídico que tutela os crimes de corrupção ganham contornos de supra-individualidade. O direito penal deve servir para combater estas modalidades de crimes em que há o pernóstico aprofundamento da desigualdade social, em que há uma invasão do Estado, pelas grandes corporações, pelo crime organizado.

Segundo Bauman:

De acordo com o relatório de 1998 do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, apesar de o consumo global de bens e serviços ter dobrado de 1975 para 1997, e de ter sido multiplicado por seis desde 1950, um bilhão de pessoas “não podem satisfazer nem mesmo suas necessidade elementares”. Entre os 4,5 bilhões de residentes dos países “em desenvolvimento”, três em cada cinco estão privados do acesso a infra-estruturas básicas: um terço não tem acesso a água potável, um quarto não tem moradias que mereçam esse nome, um quinto não tem serviços médicos e sanitários. Uma em cada cinco crianças passa menos de cinco anos em alguma instituição de escolarização; uma porção similar está permanentemente subnutrida. Em 70 ou 80 dos cerca de 100 países “em desenvolvimento”, a renda média per capita da população hoje é menor do que há dez ou mesmo 30 anos: 120 milhões de pessoas vivem com menos de um dólar por dia.<sup>269</sup>

Constata-se que ao discutir a questão da corrupção em uma realidade global, não há como afastar sua íntima ligação com a criminalidade organizada e também outras formas delitivas, como, por exemplo, o tráfico de drogas, crimes econômicos, caracterizando-se, no mesmo sentido, como macrocriminalidade.

Segundo sustenta Livianu:

O crime organizado passa a ter contornos de profissão, pois a globalização tornou o Estado um mero agente da economia mundial, em especial no países emergentes que têm uma economia fragilizada, e os fenômenos passam a ter sua multidimensionalidade, fluidez e incerteza, o que no entender de Cunha Rodrigues o crime “deixou de ser um subproduto dos negócios para ser um negócio em si mesmo. Não é estranho à economia: funciona segundo suas regras, organiza-se e modela-a. Passa freqüentemente de patologia do poder a forma de exercício do poder.”<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> BAUMAN. Zygmunt. **A sociedade individualizada**: vidas contadas e histórias vividas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008, p. 148-149.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 247-248.

E, para finalizar estas breves linhas, interessante são as considerações trazidas por Alberto Silva Franco, citando Faria Costa, ao delinear as características ostentadas pela “criminalidade dos poderosos”, que se mostra ramificada, envolvente e “funcionalizada” na sociedade atual:

A teia criminosa que se tece para se consiga um fluxo criminoso que possa desencadear lucros fabulosos não é uma programação artesanal, mas antes um projeto racionalmente elaborado que passa, sobretudo, por três grupos, de certo modo, independentes, mas que, é evidente, têm também pontes ou conexões. Fundamentalmente, os diferentes três grupos assumem-se funcionalmente da seguinte maneira: o grupo central ou nuclear tem como finalidade principal levar a cabo o aprovisionamento, o transporte e a distribuição dos bens ilegais. Ligam-se, aqui claramente, coação e corrupção para expansão de poder e lucro. Um outro grupo tem como propósito servir de proteção institucional a toda rede ou teia. É a tentativa de chamar à organização, de forma sutil ou direta, a política, a justiça e a economia, as quais, através do estatuto dos seus representantes, permitem criar bolsas ou espaços onde a atuação política se torna possível. Finalmente, surge um terceiro grupo que tem como fim primeiro estabelecer a lavagem de todo o dinheiro ilegalmente conseguido. Operam-se, por conseguinte, ligações com instituições bancárias, com cassinos e ainda com outras sociedades legalmente constituídas. É o grupo que funciona como placa giratória entre o mundo criminoso e o normal e comum viver quotidiano.<sup>271</sup>

Ultrapassados estes delineamentos atuais, e concluindo que a corrupção também pode ser inserida no acervo de riscos atuais, passa-se, em sequência, a discutir a necessidade de implementação de alterações legislativas na seara penal brasileira, bem como o papel relevante confiado à sociedade civil, na fiscalização dos atos de corrupção.

## **5. MECANISMOS PARA PREVENÇÃO E REPRESSÃO AO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO.**

---

<sup>271</sup> FRANCO. Alberto Silva. Globalização e criminalidade dos poderosos. In PODVAL. Roberto. (org). **Temas de direito penal econômico**. São Paulo: Editora RT, 2000, p. 261.

O efetivo combate aos atos de corrupção não depende necessariamente, na atualidade, do incremento de alterações no texto constitucional ou reformas legislativas na seara penal, tendentes à criação de novos tipos penais ou um maior recrudescimento de penas.

A inoperância não repousa na lei penal, em eventuais anomias, mas na postura do Estado e da sociedade em buscar a materialização, a concretização da responsabilização penal, previamente estabelecida pela lei penal. E, se alguma alteração normativa pontual reclama passagem no ordenamento jurídico brasileiro, esta passa ao largo do *locus* confiado ao Direito Penal.

Pender para este equívoco, de um “simbolismo” legislativo já secularmente identificado e reprovado, pode representar simplesmente a perpetuação do erro.

A edição de diplomas penais alheios à realidade, vazios de identificação social, com uma baixa aplicabilidade real, só se prestam a gerar mais impunidade, em relação a quem o burla, e descrédito por aqueles que testemunham o fracasso da lei.

E o mais funesto é que, esta crença de que o problema será resolvido “na caneta” do legislador pode, indevidamente, afastar uma pressão pública momentânea, acomodar os segmentos sociais, “maquiar” um escândalo, e passar a equivocada mensagem, atribuindo ao Estado a exclusiva responsabilidade em promover a fiscalização e punição das práticas corruptas.

Pelo que se pôde apurar, em relação à normatização penal que toca a corrupção no Brasil, não há significativa insuficiência ou lacuna dos dispositivos que se voltam à punição dos crimes de corrupção.

Até mesmo a complementar e independente responsabilização na seara civil-administrativa e eleitoral, por atos regidos pelo ideário da corrupção, encontram suficiente normatização, tanto no aspecto da preventividade, quanto da retributividade que devem nortear a sanção.

Eventuais e possíveis alterações legislativas podem incidir, e trazer melhores resultados, em outras searas.

Objetivar, no campo do direito administrativo, a qualificação da governança interna, dos procedimentos efetuados pelo ente estatal e seus agentes, reduzindo trâmites excessivamente burocráticos, e implementando a celeridade,

economicidade e transparência nos atos de gestão da coisa pública. Eventuais mudanças podem, ainda, voltar-se para a melhoria na eficácia das instâncias internas de prevenção e repressão à corrupção.

Também, alterações na legislação eleitoral, com o escopo de estabelecer requisitos pessoais, morais e de idoneidade mínimos, capazes de promover uma maior qualificação no corpo de representantes políticos, mitigando, de forma preventiva, a possibilidade e a “suscetibilidade” à corrupção.

Neste quesito não há como deixar de mencionar a recente sanção, em 04.06.2010, do projeto de Lei Complementar 168/93, intitulado como “Ficha Limpa”, trazendo em seu bojo extenso rol em que o candidato torna-se inelegível, incluindo as condenações que acarretam a perda de mandato, como improbidade administrativa e lesão ao patrimônio público. O texto refere-se, também, ao abuso de poder econômico, contra o sistema financeiro, tráfico de drogas, ocultação de bens, trabalho escravo e abuso de autoridade. Na seara Eleitoral, incluem-se os crimes de corrupção eleitoral e doações e gastos ilegais de recursos de campanha. Veta a candidatura de pessoas físicas e dirigentes de empresas responsáveis por doações eleitorais ilegais, bem como juízes e membros do Ministério Público aposentados compulsoriamente pela Justiça, bem como profissionais excluídos da categoria por falha ética.

De outro turno, reformas legais no sentido de ampliar os canais de participação da sociedade civil na fiscalização dos atos de corrupção, permitindo efetivamente o exercício da “democracia participativa”, poderiam trazer benefícios concretos.

A quebra do “paradigma da impunidade”, ainda prevalente no Brasil, mas que vem sofrendo crescente e animadora oposição, ultrapassa a mera técnica de formulações legislativas penais, que mostraram no decorrer da história, em relação à temática da corrupção, não apresentar significativo *déficit*, mas que, em contrapartida, não são capazes de justificar os elevados índices de impunidade verificados na prática, os quase inexistentes casos de condenação penal definitiva por ato de corrupção, e que servem para fomentar e solidificar, na *psique* do corrupto e do corruptor, a “certeza da impunidade”.

A mudança que a realidade exige é mais de postura, de conscientização cidadã, de atuação compartilhada da sociedade com os diversos canais estatais, e de atribuição de uma maior visibilidade ao delito, que importa em severas conseqüências econômicas e sociais.

O caminho a ser trilhado reside justamente na busca pela efetividade do texto constitucional e das leis específicas que tencionam debelar a corrupção, que como afirmado, já existem abstratamente, mas reclamam incidência. E este atingimento requer uma maior qualificação pelo Estado, em especial na simplificação, celeridade e transparência de seus atos e atuação mais contundente de seus órgãos internos de fiscalização e repressão a atos de corrupção, bem como, de forma complementar e inquestionavelmente importante, o estabelecimento de canais de diálogo e interação constante com a sociedade, o que pode se materializar através da estruturação de ouvidorias, conselhos municipais, estaduais e federais, com participação de integrantes da sociedade, a celebração de termos de parceria com organizações não governamentais.

A “solução vazia” traduzida apenas pela edição legislativa, desacompanhada de uma fiscalização popular, já foi vaticinada por Mateus Bertoncini:

Como se vê, o problema não reside na ausência de leis sancionadoras da corrupção, mas na ineficácia dessas legislações, por absoluta apatia das elites – as maiores beneficiárias – em reagir contra os desmandos administrativos, confirmando o que Ruy Barbosa denominou um “regime de impunidade”, em detrimento do povo brasileiro, sua maior vítima.<sup>272</sup>

Neste sentido, Winfried Hassemer aponta que as soluções para o problema da corrupção não se resumem a meras e insuficientes alterações normativas penais, podendo ceder lugar à denominada prevenção técnica ou organizacional, consistente na coleta e troca de informações relativas à corrupção, entre órgãos, capaz de maximizar a fiscalização e controle preventivo:

Porém, existe um outro tipo de prevenção, a qual eu gostaria de denominar como prevenção organizacional ou prevenção técnica. O seu

---

<sup>272</sup> BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2007, p. 29.

objetivo principal não é a modificação de normas, mas a modificação das relações dos contextos técnicos e organizacionais, de modo que a prevenção normativa possa ser desonerada. Quanto mais medidas aptas, da área da organização e da técnica, estiverem disponíveis, tanto menos se revela necessário lançar mão de medidas normativas, as quais, em parte, atuam intensivamente nas esferas de direitos de todos nós.

Quando eu analiso, mais detalhadamente, os instrumentos do direito penal, os quais foram anteriormente citados, então devo dizer com vistas às propostas de ampliação dos limites penais máximos e mínimos, de aumento da ameaça de penalização e de elevação dos tipos penais, eu me refiro às normas do Código Penal, dos quais eu não espero uma grande ajuda para a luta contra a corrupção. A criminologia nos ensina, desde muito, que a mera ampliação dos limites penais máximos e mínimos não são de grande utilidade. O possível autor não se pergunta, quando do cálculo do risco, se ele receberá dois ou três anos de prisão, no caso de ele ser pego. Ele pondera, muito mais, se ele poderá ser realmente pego. As simples ampliações dos limites penais máximos e mínimos são uma medida da política simbólica que não contribui muito para o seu objetivo e, isso é sabido por aqueles que lançam mão de tais meios, para demonstrar junto à opinião pública vigor e idéias.<sup>273</sup>

Na mesma linha de intelecção, Livianu assevera:

No entanto, controlar a corrupção depende menos da severidade dos instrumentos repressivos. Depende muito mais de um sólido sistema democrático, com partidos políticos consolidados, sociedade civil responsável, respeito aos direitos de cada pessoa e Justiça independente. Além disso, órgãos de controle financeiro funcionando com eficiência e cooperação internacional.<sup>274</sup>

Também sustentando o “simbolismo” que reveste as normas de Direito Penal, tendentes à repressão da corrupção, e valendo-se do escólio de Hassemer, o autor acima complementa:

Na literatura jurídico-penal é comum surgir uma contraposição entre os efeitos simbólicos do direito penal e da pena, uma vez que aqueles se vinculam a função de proteger os bens jurídicos, prevenindo a realização de comportamentos indesejados. De outro lado, os efeitos simbólicos têm a função de transmitir à sociedade certas mensagens ou conteúdos valorativos e sua capacidade de influência se limitam às mentes e às consciências, produzindo emoções ou representações mentais.

Os efeitos simbólicos da legislação penal, muito utilizados na atualidade como resposta do Estado aos conflitos sociais determinados pela criminalidade complexa, em que se inclui o crime de corrupção, não

---

<sup>273</sup> HASSEMER. Winfried. **Direito Penal libertário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007, p. 148-149.

<sup>274</sup> LIVIANU. Roberto. **Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 165-167.

atingem o efeito desejado, uma vez que não conseguem modificar a realidade, nem mesmo proteger os bens jurídicos a que se propõem.<sup>275</sup>

Como se percebe o enfrentamento sério da questão da corrupção demanda prioritariamente articulações extralegais. E este ideal de democracia participativa encontra direção na própria carta constitucional.

É inegável que a CRFB/88, reputada como uma carta de índole dirigente, apresenta feição dúplice, ou seja, tutela a ordem social de forma intervencionista e rege a ordem econômica de maneira liberal. E muito se questiona em relação à sua real efetividade. Pautando-se nos preceitos de um constitucionalismo moderno, José Joaquim Gomes Canotilho sustenta que o modelo restou superado, e que a efetividade constitucional somente seria alcançada diante da realização de ações compartilhadas entre Estado e sociedade civil:

Um dos desafios com que se defronta este constitucionalismo moralmente reflexivo consiste na substituição de um direito autoritariamente dirigente, mas ineficaz, através de outras fórmulas que permitam completar o projeto de modernidade. Nessa perspectiva, certas fórmulas já apontadas de eficácia reflexiva ou de direção indireta – subsidiariedade, neocorporativismo, delegação, podem apontar para o desenvolvimento de instrumentos cooperativos que, reforçando a eficácia, recuperam as dimensões justas da responsabilidade, apoiando e encorajando a dinâmica da sociedade civil. Além disso, devem considerar-se superadas as formas totalizantes e planificadas globais, abrindo o caminho para ações e experiências locais (princípio da relevância) e dando guarida à diversidade cultural (princípio da tolerância). No fim de contas, o projeto emancipatório das constituições vai continuar num contexto outro e através de instrumentos diferentes. A lei dirigente cede lugar ao contrato, o espaço nacional alarga-se à transnacionalização, mas o ânimo de mudanças aí está de novo nos quatro contratos globais. Referimo-nos ao contrato para as necessidades globais – remover as desigualdades – o contrato cultural – tolerância e diálogo de culturas – contrato democrático como governo global e contrato do planeta terra – desenvolvimento sustentável. Se, assim for, a constituição dirigente fica ou ficará menos espessa, menos regulativamente autoritária e menos estatizante, mas a mensagem subsistirá, agora enriquecida pela constitucionalização da responsabilidade, isto é, pela garantia das condições sob as quais podem coexistir as diversas perspectivas de valor, conhecimento e ação.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> *Ibid.*, p. 167-168.

<sup>276</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 22.

Pelo que se denota, a prevenção e repressão efetiva aos atos de corrupção não está enclausurada a uma necessidade de reformulações legislativas, em especial no tocante ao Direito Penal, mas sim da elaboração de políticas públicas efetivas, que possam transportar para a realidade este direcionamento legal.

É o que sustenta Rodolfo de Camargo Mancuso:

O Estado monocrático, onde a função legiferante parecia bastar à boa gestão da coisa pública e ao bem estar dos cidadãos, viria a ser paulatinamente suplantado pelo Estado Telocrático, a saber, aquele que, ao editar uma lei, nem de longe pode considerar cumprida sua tarefa básica, senão que, ao contrário, a partir daí vincula-se ao dever de realização eficiente do programa estabelecido na norma-objetiva.<sup>277</sup>

A lei, hodiernamente, continua representando meramente um ato de vontade e não conhecimento. Não há um amadurecimento, discussão exauriente em relação aos seus objetivos e conseqüências sociais, sendo que sua imperatividade decorre como conseqüência de sua origem estatal, e não em virtude da força de seu conteúdo. Tem-se como exemplos claros desta avalanche legislativa, a confecção de inúmeros diplomas legais que, por sua pouca efetividade normativa, ganham o rótulo de “legislação simbólica”. Tal fenômeno é facilmente verificado na seara penal, com a crescente criminalização de condutas em resposta a altos índices de violência, como lenitivo à completa ausência de ações efetivas por parte do ente estatal, no combate a este problema.

Neste aspecto, providencial é a posição de Marcelo Neves<sup>278</sup>, quando sustenta que pressões políticas ou insatisfações populares, podem levar o legislador a confeccionar a chamada “legislação-álibi”, uma falácia sob o ponto de vista prático, mas que, como um estratagema, se presta a buscar a confiança do cidadão:

O objetivo da legislação simbólica pode ser também fortificar “a confiança do cidadão no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado”. Nesse caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos, mas sim de produzir confiança no sistema jurídico-político. O

---

<sup>277</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas**. In: MILARÉ, Edis (Coord.) **Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: RT, 2001, p. 733.

<sup>278</sup> NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica. 1994, p. 37-40.

legislador, muitas vezes sob pressão direta, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão “legislação-álibi. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas e/ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.

(...)

Mas não só dessa forma genérica evidencia-se a legislação-álibi. Face à insatisfação popular perante determinados acontecimentos ou à emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito frequentemente uma reação solucionadora imediata. Embora, nesses casos, em regra, a regulamentação normativa muito provavelmente possa contribuir para a solução dos respectivos problemas, a atitude legiferante serve como um álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado.

(...)

A legislação-álibi decorre da tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa o problema sem solução, mas além disso obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos.

(...)

Por fim, é importante salientar que a legislação-álibi nem sempre obtém êxito em sua função simbólica. Quanto mais ela é empregada tanto mais frequentemente ela fracassa. Isso porque o emprego abusivo da legislação-álibi leva à “descrença” no próprio sistema jurídico, “transtorna persistentemente a consciência jurídica”. Tornando-se abertamente reconhecível que a legislação não positiva normas jurídicas, o Direito como sistema de regulação da conduta em interferência subjetiva cai em descrédito; disso resulta que o público se sente enganado, os atores políticos tornam-se cínicos.

Não há como deixar de referir, neste aspecto, a tramitação do projeto de lei n. 40/08, que almeja revestir de hediondez os crimes de corrupção. A proposta majora as penas para crimes correlatos, como peculato, concussão, corrupção ativa e passiva.

O projeto prevê aumento da pena mínima, de dois para quatro anos, a todos os servidores públicos integrados às esferas de poder, federais, estaduais e municipais. No caso de autoridades com elevado poder decisório e ocupantes de cargos elegíveis, como governadores, prefeitos, vereadores, deputados, senadores, presidentes e diretores de estatais, entre outros cargos de comando, o projeto eleva a pena mínima para oito anos.

O detalhe é que, nesse caso, o crime torna-se hediondo, sendo, portanto, inafiançável, possibilitando, ainda, a decretação de prisão temporária pelo prazo de até 60 dias.

Pelo que se sustentou acima, não é a “pecha” de hediondo que servirá para conter os ímpetos do corrupto e do corruptor. Também a majoração das penas mínima e máxima em nada contribuiu para a resolução do problema. Efetivamente, e mais uma vez, afirma-se que a mudança de panorama somente será possível com uma maior efetividade dos canais de controle e repressão, sejam eles vinculados ao Estado ou oriundos do corpo social.

A corrupção, no Brasil e em outras partes do mundo, está intimamente ligada a uma questão cultural. Esta afirmativa já restou comprovada em capítulo anterior.

Imprescindível se mostra, então, estruturar políticas de redução deste tipo de prática, o que por certo não se restringe à edição de leis (que facilmente podem tornar-se simbólicas) ou ao recrudescimento de penas. E para acabar com uma cultura é necessário introduzir outra, o que definitivamente não se obtém por meio de uma lei ou endurecimento dos aspectos repressivos.

É possível que tal escopo seja alcançado através de mecanismos que permitam: 1) redução de procedimentos administrativos burocráticos, mediante a adoção de regras internas que primem pela celeridade e eficiência; 2) uma maior democratização das informações (transparência), tanto em relação à legalidade e moralidade dos atos realizados pelos agentes públicos, quanto a prestação de contas referentes aos gastos efetuados com dinheiro público, uma vez que a corrupção se esconde na “penumbra” dos atos desvelados pelo corrupto e pelo corruptor. Tal desiderato restou fortalecido com a recente edição da Lei Complementar 131/2009, denominada “Lei de Transparência”, a qual impôs ao gestor público a necessidade de publicação, inclusive pela internet, de gastos com dinheiro público:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a

vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48. ....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.<sup>279</sup>

De outro vértice, mostra-se necessário que a transparência de atuação exigida do Poder Público não se traduza em uma ação isolada. São imprescindíveis a articulação de políticas conjuntas entre o setor público e privado, a objetivar a limitação do poder político através do controle externo. A constante fiscalização, e a certeza dela, é o vetor para a redução da impunidade.

Tais mudanças atuariam, em boa medida, no plano preventivo, evitando assim, a posterior mobilização do aparelho repressivo estatal e a indesejável percepção dos malefícios que decorrem do ato de corrupção.

## 5.1 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO.

---

<sup>279</sup> BRASIL. **Lei Complementar 131/2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em 12.06.2010.

Eis o fiel da balança. O movimento que tem representado a mudança real de postura quando o assunto tratado é a corrupção.

De forma articulada ou informal, conjunta ou individual, a sociedade se vê premiada, nos dias atuais, a buscar respostas para os escândalos rotineiros, cobra uma postura mais rígida e menos leniente do Poder Público, “solta a voz”, nos meios de comunicação e mídia cada vez mais disponíveis, ganha as ruas, e solidifica, de forma consciente, sua parcela de responsabilidade na fiscalização da esfera pública, uma postura que se traduz em contraponto ao ente estatal e suas deficiências.

O arranjo destes atores coletivos, das “organizações da sociedade civil” segue as mais diferenciadas formas:

Portanto, numa acepção mais contemporânea, sociedade civil e OSCs confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos para dar resposta a necessidades tanto imateriais como de produtos e serviços, as quais o Estado não supre de modo satisfatório e o mercado não tem interesse em atender. Pertencem a esse universo as organizações de base (*grassroots*) ou entidades comunitárias, que promovem o desenvolvimento local; as organizações intermediárias de assessoria e pesquisa (*think tanks*) ou de defesa e promoção de direitos (*advocacy*); as fundações que realizam programas de interesse social (“operadoras”) ou financiam projetos sociais realizados por terceiros (*grantmakers*); e as antigas entidades assistenciais, de atendimento direto a populações carentes, que praticam a filantropia em sentido estrito.<sup>280</sup>

Foi a partir da década de 80, com os crescentes índices de pobreza que caracterizaram a “década perdida”, que as alternativas ao sistema institucional se proliferaram. Neste cenário ganhou destaque o papel das organizações não-governamentais (ONGs), procurando atuar justamente nos vácuos prestacionais do Estado. Atualmente este *locus* é partilhado com associações, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), fundações privadas, dentre outras.

E estas entidades não se furtaram quando o assunto é a fiscalização do emprego de recursos públicos:

---

<sup>280</sup> OLIVEIRA. Anna Cynthia de. O papel da sociedade civil no controle da corrupção. In SPECK. Bruno Wilhelm. (org). **Caminhos da transparência: análises dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002, p. 421-422.

Tem hoje, respaldo quase universal a tese de que o uso de recursos públicos exige vigilância social. Para muitos países latino-americanos, no entanto, é inegável que – junto com um autoritarismo reconhecidamente cultural – várias “caixas pretas” da administração pública têm resistido à redemocratização. Se no Brasil é tempo de radicalização da democracia (conceito de há muito propugnado pelas ONGs, agora incorporado pelo discurso oficial), o desafio é então maior: zonas cinzentas que mesclam arbítrio e potencial para a corrupção passam a ser intoleráveis em qualquer reduto, dos três poderes, na Federação.<sup>281</sup>

Mesmo com a constatação de que até mesmo as organizações não-governamentais não se encontram livres de fomentar a corrupção em seu próprio seio, deve-se ressaltar a atuação séria, profissional e comprometida de parcela majoritária de ONGs, principalmente aquelas voltadas ao combate à corrupção, e que ganham destaque no cenário nacional e internacional, com a publicação de dados estatísticos, artigos, organização de congressos para a discussão do tema. Um exemplo de destaque é o trabalho realizado pela entidade “Transparência Internacional”, que serve de referencial inafastável ao estudo do tema.

Mas um traço distintivo marcante é a constância com que estas entidades buscam atribuir visibilidade aos crimes de corrupção, procurando estabelecer e demonstrar à opinião pública o nexo de causalidade entre tais práticas e os danos sociais e econômicos conseqüentes.

Felizmente o que se percebe é que o enfrentamento atual da corrupção tem ocorrido de maneira heterogênea e democrática, congregando outros segmentos sociais, como entidades de classe, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil, que se prestam a centralizar e organizar a manifestação de pessoas físicas, associações e empresas, na celebração de “pactos pela integridade”, busca pela punição a envolvidos em escândalos, e a formulação de propostas endereçadas ao Poder Público.

Interessante e inovador tem sido o movimento levado a efeito pelo setor empresarial, no sentido de buscar a celebração de “pactos de integridade”, a assunção de compromissos e padrões éticos, tendentes a corrigir distorções

---

<sup>281</sup> *Ibid.*, p. 426-427.

ocasionadas no mercado pela corrupção, devolvendo a possibilidade de um cenário concorrencial saudável, inclusive explorando o valor positivo agregado aos empreendimentos que procuram adotar práticas leais.

A corrupção, antes considerada pelas empresas como um mero componente do negócio, um instrumental para neutralizar a concorrência, passa a ser adjetivada como um mal a ser combatido:

E quais são esses males? O principal deles é o reforço que a corrupção contribui para a organização artificial de mercados em camadas, através da construção de barreiras à entrada. Em outras palavras, cartelização. Os cartéis existem para fixar preços e evitar a entrada de novos participantes. Qualquer manual elementar de economia informará que cartéis são uma doença do capitalismo. Eles promovem uma concentração ineficiente de capital, atrasam o desenvolvimento tecnológico e prejudicam o desenvolvimento gerencial das empresas. Por elevarem custos artificialmente, tornam a economia com um todo menos eficiente.

Para as empresas médias e pequenas que se conformam em operar sob as ordens de um cartel, esse efeito é ainda pior, pois na prática renunciam a conquistar fatias maiores de mercado e se condenam a marcar passo. Em determinados setores, é também comum que se submetam a pressões no sentido de não concorrer (por exemplo, consorciando-se com outras “nânicas”) e se contentar com a execução de subcontratos. (Há um caso famoso, de uma empresa brasileira hoje gigantesca, a qual cresceu durante o regime militar vencendo licitações dirigidas, sub-contratando todos os serviços e embolsando a margem, sem executar diretamente os contratos que vencia. Em suma, um escritório de intermediação.)

O que tudo isso pretende dizer é que o caminho do combate à corrupção, no que se refere ao setor privado, passa pela conscientização e educação das empresas a respeito de onde reside o seu verdadeiro interesse econômico. Esse interesse está na máxima abertura dos mercados de que participam, e portanto na mínima oportunidade para que atos de corrupção prejudiquem o funcionamento desses mercados.<sup>282</sup>

No mesmo sentido é a manifestação de Bruno Speck:

O terceiro perdedor é o empreendedor privado. A corrupção estabelece uma concorrência desleal entre aquele que segue as normas e leis e o outro que paga propina para fugir do investimento, por exemplo, em um armazém refrigerado, do pagamento de impostos, do tratamento do esgoto. Se o Estado não conseguir fazer valer as suas normas, ele sinaliza aos empreendedores que a sobrevivência no mundo dos negócios sem corrupção significa competir com outros que têm menos custos de investimento, pagam menos impostos, temem menos a

---

<sup>282</sup> ABRAMO. Cláudio Weber. **O setor privado e a corrupção.** Disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/setorprivado.pdf>. Acesso em 12.06.2010.

fiscalização e conseguem mais contratos públicos e a preços melhores. Na área privada, a corrupção tende a "contaminar" sucessivamente os mercados, como uma maçã podre pode contaminar uma caixa inteira<sup>283</sup>

Pelo que se denota, as melhores perspectivas para a redução dos crimes de corrupção encontram-se nos mecanismos de controle social, na busca pela tutela compartilhada da coisa pública, e no florescimento de uma nova consciência.

## 5.2 AMPLIAÇÃO DO ROL DE LEGITIMADOS PARA ASSISTÊNCIA À ACUSAÇÃO.

De forma despretensiosa, mas propositiva, entende-se que, diante da supra-individualidades que permeia o bem jurídico protegido nos delitos de corrupção, e ponderando ainda a tendência atual que privilegia o integral ressarcimento à vítima do crime, ideário reafirmado com a edição da Lei 11.719/08, um mecanismo processual que permitiria uma mais efetiva, qualificada e democrática participação de entidades interessadas no combate aos crimes de corrupção (como organizações não-governamentais, por exemplo), sem, por certo, alijar a legitimidade conferida ao Ministério Público como verdadeiro *dominus litis*, consistiria na ampliação do rol de legitimados como assistentes de acusação.

Tratando-se de modalidade prevista nos artigos 268 a 273 do Código de Processo Penal vigente, a interpretação extensiva do conceito de ofendido pelo delito, conferiria ao eventual assistente, a possibilidade de uma postura processual proativa, colaborando com o fornecimento de dados técnicos, estatísticos, requerendo diligências e perícias necessárias à esmerada instrução da Ação Penal e apuração de eventual responsabilidade penal.

Tal entendimento decorre de uma interpretação temperada à proposição sustentada pelo doutrinador argentino Daniel R. Pastor, que em acurada análise ao processo penal atualmente aplicável aos delitos rotulados como "convencionais" (abarcando as diversas categorias de crimes comuns, com vítima

---

<sup>283</sup> SPECK. Bruno Wilhelm. **Corrupção, prevenção e controle**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/index.html>. Acesso em 12.06.2010.

prontamente definida), e delitos “não convencionais” (delitos econômicos, como, por exemplo, crimes contra o sistema financeiro nacional e relações de consumo, que ostentam rol de vítimas indeterminadas), sustenta, inclusive, a plena legitimidade das organizações não governamentais, para o exercício da Ação Penal, quando apresentarem especial posição de gestão, controle ou defesa do bem afetado pelo fato criminoso:

Entonces, lo atinado sería que las organizaciones gubernamentales, o las no gubernamentales, que ocupen una especial posición de gestión, control o defensa del bien o interés afectado por el hecho – esto es, una mayor capacidad em relación con el – sean las encargadas de llevar a juicio los casos que afecten a esos bienes o intereses, desplazando al ministério público. La inmediata relación con el bien o interés afectado y el mejor conocimiento de la problemática en discusión, dejan a estos organismos en una situación inmejorable para impulsar la pretensión punitiva.<sup>284</sup>

Adotando uma posição ampliativa do instituto da assistência à acusação, Eugênio Pacelli de Oliveira ainda assevera:

Não se pode negar, por exemplo, o interesse jurídico de determinado Município, por exemplo, na condenação de servidor público acusado da prática de crime de peculato ou de desvio de verbas. Interesse que não se resume apenas à restituição dos bens desviados ou apropriados, mas também e se necessário (pela amplitude do campo probatório no processo penal), à aplicação da pena administrativa de demissão. Interesse, por fim, totalmente distinto, quanto às suas *finalidades*, daquele de que se ocupa o Ministério Público na ação penal.<sup>285</sup>

Entende-se que, havendo o pedido de habilitação nos autos de Ação Penal, e a imprescindível comprovação da pertinência entre os fins desenvolvidos pela entidade que busca servir como assistente de acusação, a sua inclusão no pólo ativo possibilitará o acompanhamento e participação da sociedade civil também na seara processual.

Não se pode perder de mira a necessidade em se conferir instrumentais concretos à vítima, para que obtenha o máximo ressarcimento do dano percebido.

---

<sup>284</sup> PASTOR. Daniel R. **¿Es conveniente la aplicación del proceso Penal “Convencional” a los Delitos no “Convencionales”?**. p 267.

<sup>285</sup> OLIVEIRA. Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 6 ed., 2006, p. 404.

É o que pontua Bernd Schunemann:

Debido a todo esto, la intensificación del proceso por anexión, la posibilidad de ayuda para la recuperación de los frutos y el establecimiento de la compensación entre autor y víctima, en conjunto, tendrán que ser vistos como un avance en el ámbito del fortalecimiento de los derechos de la víctima, muy prometedor en sus planteamientos, pero que, sin embargo hasta hoy, ha sido totalmente incapaz de conseguir el equilibrio: la adelantada crítica, no sólo no ha perdido fuerza, sino que ha sido confirmada por la evolución que la legislación y la jurisprudencia han experimentado hasta el momento.<sup>286</sup>

Assim, mostra-se plenamente justificável, sob o ponto de vista dogmático, a ampliação do rol de legitimados para a assistência à acusação, a contemplar entidades que tenham entre suas finalidades o enfrentamento do tema da corrupção.

---

<sup>286</sup> SCHÜNEMANN. Bernd. **Obras**, vol II. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2009, p. 500.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se trata de colocar um ponto final às discussões que a corrupção suscita. Alinhando-se a Mello Neto<sup>287</sup>, ao homem cabe pontuar a vida da maneira que lhe convier, excetuando-se o inevitável ponto final.

A pretensão sempre foi a de fomentar a reflexão acerca de determinados aspectos do tema, passados e atuais, e que isto, por si só, contribuisse para a construção de uma consciência mais cidadã. Trazer soluções para o problema, ou até mesmo conclusões acertadas? Impensável.

Pelo que se pôde perceber, através dos episódios (alguns até hilários) da história brasileira retratados no texto, desde os primórdios do descobrimento as práticas corruptas rondam o cotidiano, fragilizando a formação de um sentido de coisa pública, e fomentando a idéia equivocada de que tudo pode ser apropriado.

Em verdade, a construção do “jeitinho brasileiro”, esta forma especial de resolver algum problema ou dificuldade, se sedimentou ao longo do tempo na desigualdade social que também é característica nacional. Uma forma mais do que peculiar de superar as dificuldades, mas também um traço distintivo que pode ser traduzido como algo positivo, um sentido de garra, superação e criatividade.

O fenômeno da corrupção, na esteira da criminalidade organizada, supera hoje com relativa facilidade, quaisquer limites geográficos, situação que exige a cooperação entre nações e elaboração de normatização internacional capaz de desestimular esta proliferação.

A legislação penal interna mostra-se razoavelmente estruturada no tocante aos crimes de corrupção. Alterações objetivando o incremento de novos tipos penais ou o recrudescimento de penas tenderiam, facilmente, ao simbolismo.

A desejável mudança na percepção dos crimes de corrupção, o sepultamento da “certeza da impunidade” ocorrerá graças a uma maior participação e interesse da sociedade civil no enfrentamento da corrupção. Como já sustentado anteriormente, um padrão cultural só é substituído por outro padrão cultural.

---

<sup>287</sup> MELO NETO. João Cabral de. **Questão de pontuação**. Museu de tudo e depois. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. **O setor privado e a corrupção.** In Internet: <http://www.transparenciabrasil.com.br>. Acesso em 16.08.2007.

\_\_\_\_\_. **Corrupção e desenvolvimento urbano.** In Internet: <http://www.transparenciabrasil.com.br>. Acesso em 16.08.2007.

AVRITZER, L. BIGNOTTO, N. GUIMARÃES, J. STARLING, H. **A Corrupção: Ensaio e Críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BAIGÚN, D. Y RIVAS, N. G. **Delincuencia Economica y Corrupcion:** Su prevención penal en la Unión Europea y el MERCOSUR. Buenos Aires: Ediar, 2006.

BAUMAN, Z. REVISTA CULT. **O Triplo Desafio.** Edição 138. publicada em 03.08.2009.

\_\_\_\_\_. **Modernidade Líquida.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

\_\_\_\_\_. **O Mal-Estar da Pós-Modernidade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade Individualizada: vidas contadas e histórias vividas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

\_\_\_\_\_. **Governados pelo medo.** O Estado de São Paulo. Entrevista publicada em 27 de janeiro de 2008.

BARATTA, A. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora. 1999.

BARBOSA, L. **O Jeitinho Brasileiro:** a arte de ser mais igual que os outros. São Paulo: Editora Campus, 7ª ed., 1992.

BECK, F. R. **Perspectivas de controle ao crime organizado e crítica a flexibilização das garantias**. São Paulo: IBCCRIM, 2004.

BECK, Ü. **La sociedade del riesgo: Hacia una nueva modernidad**. Barcelona, España: Paidós, 1998.

\_\_\_\_\_. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERTONCINI, M. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BEZERRA, M. O. **Corrupção: um estudo sobre Poder Público e Relações Pessoais**. São Paulo: Editora Relume Dumara, 1995.

BITENCOURT, C. R. **Tratado de Direito Penal: parte especial, v. 5. Dos crimes contra a administração pública, dos crimes praticados por prefeitos (Lei n. 10.028/2000)**. São Paulo: Saraiva, 2. ed. rev., 2008.

BOBBIO, N. MATEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Distrito Federal, v. 1, UNB/Linha Gráfica Ed., 1991.

BOECHAT, Y. DOMINGOS, L. **Corrupção nanica, estrago gigante**. Reportagem publicada na Revista Istoé, em 04 de novembro de 2009, ano 32, n. 2086, p. 37-38.

BOTTINI, P. C. **Crimes de Perigo Abstrato e princípio da Precaução na Sociedade de Risco**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 33.

BUENO, E. **Náufragos, traficantes e degregados - As primeiras expedições ao Brasil: 1500-1531**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm). Acesso em 12.06.2010.

BRASIL. **Código Penal.** Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm). Acesso em  
12.06.2010.

BRASIL. **Lei Complementar 131/2009.** Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em 12.06.2010.

CANOTILHO, J. J. . **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador:** Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHO, J. M. de. **A formação das almas:** o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

\_\_\_\_\_. Interesses contra a cidadania. *In Brasileiro: cidadão?* São Paulo: Cultura Editores Associados, 1992.

CASTRO LIMA, C. **Não há política criminal contra a corrupção.** Gazeta do Povo, 28 de junho de 2007.

CHOMSKY, N. **Novas e velhas ordens mundiais.** São Paulo: Scritta, 1996.

CORRÊA, O. D. **A Constituição de 1988:** contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

COSTA, E. V. da. **Da monarquia à república:** momentos decisivos. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999. p. 16.

CRUZ, P. M. **Política, Poder, Ideologia e Estado Contemporâneo.** Florianópolis: Diploma Legal, 2001.

DIETRICH, G. H. **A corrupção eleitoral passiva e a figura atípica da promessa de apoio político.** São Paulo: Editora RT, n. 797, março/2002.

FARIA, J. E. **O Direito na Economia Globalizada.** São Paulo: Malheiros Editores. 1ª Ed., 4ª tiragem, 2004.

FIESP. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo: 05 de dezembro de 2005, *In* Internet: <http://bvc.cgu.gov.br>. Acesso em 18.08.2007.

FERNANDES, P. S. **Globalização, “Sociedade de Risco” e o futuro do Direito Penal**. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GANTOIS, G. **O escândalo que abalou a Siemens**. Entrevista publicada em IstoéDinheiro, Edição 531. Disponível em: <[www.istoedinheiro.com.br](http://www.istoedinheiro.com.br)>. Acesso em: 23 maio 2010.

GARCIA, E. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, v. 829.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

\_\_\_\_\_. **Mundo em descontrole**. São Paulo: Editora Record, 2000.

\_\_\_\_\_. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GRECO, R. **Curso de direito penal: parte especial**. v. IV, 6 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010,

GUARAGNI, F. A. As razões históricas do surgimento do Direito Penal Econômico. EOS – **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. II, n. I, ano I.

HASSEMER, W. **Direito Penal libertário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HUNGRIA, N. Comentários ao código penal. v. IX, p. 368-369 In GRECO. Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. v. IV, 6 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

JOHNSTON, M. **O paradoxo da corrupção**: efeitos grupais e sistêmicos. In LEITE B.C. (org.) *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

LIVIANU, R. **Corrupção e Direito Penal**: um diagnóstico da corrupção no Brasil. São Paulo: Quartier Latin Ed., 2006.

LIMA, R. K. de. Os cruéis modelos jurídicos de controle social. **Revista Insight Inteligência**, Abril/Maio/Junho 2004.

LÓPEZ, F. R. **Introducción al análisis económico de la corrupción**. In: FABIAN CAPARRÓS, E. A. (org.) *La Corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000.

MACHADO. M. R. de A. **Sociedade do risco e direito penal**: uma avaliação de novas tendências político-criminais. São Paulo: IBCCRIM, 2005.

MANCUSO, R. de C. **A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas**. In: MILARÉ, Edis (Coord.) **Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: RT, 2001, p. 733.

MANN, M. **Estados Nacionais na Europa e noutros Continentes**: Diversificar, desenvolver, não morrer. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org).. *Um mapa da questão nacional*. São Paulo: Contraponto Editora, 2000.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008 (Filosofia frente & verso / Coordenador Alexandre de Oliveira Torres Carrasco).

MATTA, R. da. **Carnavais, Malandros e Heróis – Para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 6ª Ed., 1998.

\_\_\_\_\_. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

MEDINA OSÓRIO, F. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública: corrupção: ineficiência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MIRANDA, D.; SIMIONI, R. L. **Direito, silêncio e corrupção: um diálogo com Niklas Luhmann e Jürgen Habermas.** In Internet: <http://www.jusnavigandi.com.br>. Acesso em 18.08.2007.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** São Paulo: Martin Claret Ed., 2004.

NEGRI, A. HARDT, M. **Império.** São Paulo: Editora Record. 1ª Ed., 2001.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Editora Acadêmica. 1994.

OLINDA, C. **Ministro critica estudo do Bird sobre corrupção.** Gazeta do Povo, 12 de julho de 2007, p. 14.

OLIVEIRA, E. P. de. **Curso de Processo Penal.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 6 ed., 2006.

OLIVEIRA, E. **A sociologia da corrupção.** In KUEHNE, M. (org.) *Ciência Penal Coletânea de Estudos.* Curitiba: JM Editora, 1999, p. 105-112.

\_\_\_\_\_. **Crimes de Corrupção.** Rio de Janeiro: Forense, 1994.

OLIVEIRA, A. C. B. de. OLIVEIRA, V. E. T. de. **Internacionalização do Direito e o combate à corrupção.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/PDF/Ana\\_Vitor\\_rev87.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/PDF/Ana_Vitor_rev87.pdf). Acesso em: 06 jun. 2010.

OLIVEIRA, R. F. de. **A corrupção como desvio de recursos públicos (a agressão da corrupção aos direitos humanos).** Revista dos Tribunais, v. 820.

PASTOR, D. R. **¿Es conveniente la aplicación del proceso Penal “Convencional” a los Delitos no “Convencionales”?**

**Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção.** *In* Internet <http://bvc.cgu.gov.br>, acesso em 16.08.2007

PEREIRA, L. C. B. **Gestão do Setor Público:** estratégia e estrutura para um novo Estado. Disponível em: [http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T\\_140607\\_08.pdf](http://www.buscalegis.ufsc.br/arquivos/T_140607_08.pdf) Acesso em: 09 set. 2009.

PRADO, L. R.. **A lei 10.467/2002 e os novos crimes de corrupção e tráfico de influência internacional.** São Paulo: Editora RT, n. 803, set/2002.

RAMOS, A. de C. O combate internacional a corrupção e a lei de improbidade. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite; DINO, Nicolao; FREITAS, Níveo de; ANJOS, Roberto dos (Orgs). **Improbidade administrativa:** comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RELATÓRIO CORRUPÇÃO: custos econômicos e propostas de combate”, elaborado inicialmente pela FIESP. Disponível em: [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br) >. Acesso em: 27 maio 2010.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROSA, M. F. E. **Corrupção como entrave ao desenvolvimento.** *In* Internet: <http://www.jusnavigandi.com.br>. Acesso em 18.08.2007.

ROXIN, C. **Política Criminal y sistema del derecho penal.** Tradução por Francisco Muñoz Conde, Bosch, 1972.

SCHÜNEMANN, Bernd. **Obras**, vol II. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2009.

SCHÜNEMANN, B. e outros. *In* Colección de Estudios n. 7. **Consideraciones críticas sobre la situación espiritual de la ciencia jurídico-penal alemana.** Trad. Manuel Cancio Meliá (Universidad Autónoma de Madri). Bogotá, Colômbia: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1998.

SCHILLING, F. **O Estado do Mal-Estar corrupção e violência.** In Internet: <http://www.transparenciabrasil.com.br>. Acesso em 16.08.2007.

\_\_\_\_\_. **Corrupção:** ilegalidade intolerável. Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil. São Paulo: IBCCrim, 1999.

SILVA SANCHEZ, J. M. **A expansão do Direito Penal:** Aspectos da Política Criminal nas Sociedades Pós- Industriais. São Paulo: Editora RT, 2002.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis: Vozes, 2001.

SOBREIRO NETO. A. A. **Direito Eleitoral:** teoria e prática. Curitiba: Juruá, 2008, 4ª ed., p. 302.

SOUSA SANTOS, B. de. **Democratizar a Democracia.** São Paulo: Editora Record, 2002.

SPECK, B. W. (Org). **Caminhos da transparência:** análises dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

TOGNOLLI, C. J. **Retrospectiva 2009:** Polícia Federal prendeu 2,6 mil em 281 operações. Reportagem publicada no dia 22.12.2009. Disponível no site: <<http://www.conjur.com.br/2009-dez-22/retrospectiva-2009-pf-prendeu-26-mil-suspeitos-289-operacoes>>. Acesso em: 06 jun. 2010.

TOLEDO. A. F. de. **Princípios básicos de direito penal.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAFFARONI, E. R. **La corrupción:** su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.) Criminologia Crítica. Belém: Edições Cejup, 1990, p. 371.

ZAFFARONI, E. R. e PIERANGELLI, J. H. **Manual de Direito Penal Brasileiro:** Parte Geral. 5. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

**ANEXO**

**A CORRUPÇÃO PELO MUNDO**

## Corrupção na China

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20514>

---

O setor imobiliário da China é onde mais se perpetua a corrupção. Entre 2006 e 2009, foram investigados 16.830 casos de suborno em imobiliárias.

Patricia Figueiredo - 3/12/2009 - 15h38

No dia 04 de junho de 1989 , uma praça na capital de Pequim foi palco da mais sangrenta repressão do Exército Popular da China contra seu próprio povo. Mundialmente conhecido como Massacre da Praça da Paz Celestial, o episódio começou no funeral de Hu Yaobang, antigo Secretário Geral do Partido Comunista Chinês e principal opositor do Primeiro-ministro Li Peng. A manifestação, organizada por universitários numa passeata com cerca de 100 mil pessoas, teve apoio de toda a população, que clamava pela democracia, reforma do sistema político, liberdade de expressão e pelo fim da corrupção.

O sangrento confronto teve um saldo de milhares de mortos, presos e desaparecidos, mas os números oficiais nunca foram divulgados pelo governo chinês. Na ocasião, a imprensa estrangeira foi expulsa, as divulgações do massacre maquiadas e totalmente controladas pelo governo; ações essas condenadas pela comunidade internacional. Até hoje a obscuridade gera dúvidas quanto ao número de vítimas. O Jornal The New York Times afirma que as mortes civis variam de 400 a 800, a Cruz Vermelha Chinesa fala em 2600 pessoas, e os manifestantes dizem que os mortos chegaram a sete mil.

O massacre foi eternizado pela imagem de um jovem solitário e desarmado parando uma fileira de tanques de guerra com o próprio corpo. O Rebelde Desconhecido, como passou a ser chamado, nunca foi identificado e desapareceu. Alguns dizem que ele foi executado por um pelotão de fuzilamento. O governo desmente a execução e diz que ele vive no interior do país. O rapaz foi eleito pela revista Times como uma das pessoas mais influentes do século XX.

Passadas duas décadas do Massacre da Praça da Paz Celestial, o assunto ainda é um tabu político e falar sobre ele é considerado inapropriado ou arriscado. O povo chinês ainda se depara com a corrupção, apesar dos esforços da atual República Popular da China. Hoje os governantes punem severamente casos de fraude e corrupção e, na tentativa de coibi-la, impõem penas severas e até humilhantes como exposição pública, prisão perpétua e a pena máxima: a morte. Mas a censura ainda é comum no país, toda a divulgação dos casos passa pelo crivo dos governantes.

O setor imobiliário da China é onde mais se perpetua a corrupção. Entre 2006 e 2009, foram investigados 16.830 casos de suborno em imobiliárias, 46% de todas as ocorrências comerciais no período e em toda a China. A situação levou o governo a lançar uma campanha anticorrupção no setor imobiliário, para investigar casos como o desmoronamento de escolas na província de Sichuan, que levou a morte de quase quatro mil crianças, após um forte terremoto em 2008. As investigações concluíram que as escolas foram construídas com material inferior e superfaturado; e pior, as obras foram liberadas sem a devida fiscalização e licença.

O mais grave caso de corrupção vivido na China na última década surgiu em 2006, com o nome Escândalo de Xangai, causou uma crise política e à queda do Secretário Geral do Partido Comunista Chinês, Chen Liangyu, quando se descobriu desvios de fundos da previdência social. Chen era ligado ao “grupo de Xangai”, o círculo de influência do ex-presidente Jiang Zemin, e apontado como futuro presidente do país.

O político desviou um terço da previdência social, cerca de dois bilhões de dólares, para projetos imobiliários e de infra-estruturas através contratos ilícitos com diversas empresas públicas e privadas. Dentre os projetos foram construídos a estrada que liga Xangai ao Autódromo Internacional, para as provas de Fórmula 1 e MotoGP, e arranha-céus, como o hotel JW Marriott.

Dezenas de empresários, políticos e autoridades foram destituídos dos seus cargos e processados pela justiça chinesa sob acusação de corrupção ativa e passiva, fraude, suborno e enriquecimento ilícito. Chen Liangyu foi condenado a

18 anos de prisão, apesar de alguns promotores pedirem a pena capital, a temida sentença de morte.

A mesma sorte não tiveram outros corruptos chineses. Em 2009, Li Peiying foi executado após ser declarado culpado de receber subornos de cerca de 2,7 milhões de euros e de ter se apropriado, indevidamente, de outros 8,3 milhões de euros em fundos públicos durante 14 anos. Li Peiying cometeu os crimes enquanto diretor da empresa estatal Capital Airport Holdings, responsável pelo controle de 30 aeroportos chineses, incluindo o de Pequim.

O escândalo do leite em pó contaminado causou a morte de seis crianças chinesas em 2008 e deixou cerca de 300 mil doentes. No ano seguinte, os empresários Zhang Yujun e Geng Jinping foram condenados à morte por produzir e vender alimentos tóxicos. Outros 10 executivos foram considerados culpados no mesmo processo, dois receberam a prisão perpétua e oito deles foram punidos com prisão entre cinco a dez anos.

Outra investigação policial acarretou na condenação à morte do ex-diretor da Empresa Nacional de Energia Nuclear Kang Rixin, também em 2009, sob acusação de suborno e desvio de 206 milhões de dólares, que deveriam ser gastos na construção de usinas nucleares, e de receber suborno de uma empresa.

E a corrupção não pára, assim como a punição dos criminosos com a morte. Du Yimin e Si Chaxin são outros empresários que elevam o número de corruptos mortos na China. Du Yimin, dona de um salão de beleza, foi condenada depois de receber mais de 71 milhões de euros de centenas de investidores, dinheiro usado na compra de bens de luxo e investimentos imobiliários. Si Chaxin fraudou cerca de 300 pessoas, a quem prometera pagamento de juros de até 108%. O dinheiro aumentou sua conta bancária em cerca de 16,5 milhões de euros. A Suprema Corte Chinesa justificou suas mortes por “prejudicar seriamente a regulamentação financeira do país e sua estabilidade social”.

As denúncias extrapolam fronteiras e mancham a reputação da República Popular da China. O mundo não se esquece das 100 pessoas mortas no Panamá, intoxicadas por xaropes contra tosse falsificados, e das centenas de animais de estimação, nos Estados Unidos, mortos por ração contaminada. Pressionados pela comunidade internacional, em 2007, o governo chinês condenou e executou

o ex-chefe da Administração Estatal de Alimentos e Remédios da China Zheng Xiaoyu por corrupção, negligência e suborno.

Autoridades afirmam que Zheng recebeu cerca de 650 mil euros de oito empresas farmacêuticas, para liberar produtos sem nenhum controle de qualidade, durante os dez anos que ficou no cargo. Cao Wenzhuang, subordinado de Zheng e responsável pelo registro de remédios da Estatal, também foi condenado à morte.

Segundo a organização de defesa dos direitos humanos Anistia Internacional, a República Popular da China condena mais prisioneiros à morte por ano do que todos os outros países juntos.

## Corrupção nos Estados Unidos

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20526>

O caso de corrupção americana mais lembrado é o Watergate, ocorrido na década de 1970, e que culminou com a renúncia do presidente Richard Nixon.

Patricia Figueiredo - 4/12/2009 - 15h34

Segundo um estudo divulgado em novembro de 2009 pela Ong Transparência Internacional, os Estados Unidos são o 19º país menos corrupto do mundo. A classificação é boa, já que o levantamento leva em consideração 180 nações. Este ano o Brasil ficou com a posição de número 75.

O caso de corrupção americana mais lembrado é o Watergate, ocorrido na década de 1970, e que culminou com a renúncia do presidente Richard Nixon, eleito pelo partido republicano. Em 1972, o jornal Washington Post noticiou um assalto à sede do Comitê Nacional Democrata, no complexo Watergate, em Washington. Durante a campanha eleitoral para a presidência, cinco homens foram detidos ao tentar espionar e instalar escutas no comitê. Durante meses dois repórteres do jornal, Bob Woodward e Carl Bernstein, investigaram o caso e ligaram o crime ao presidente Richard Nixon, através da denúncia de uma pessoa conhecida apenas como Garganta Profunda. As investigações dos dois jornalistas e o depoimento de Garganta Profunda, hoje reconhecido como o ex-vice-presidente do FBI, W. Mark Felt, mostravam que Nixon tinha conhecimento das operações ilegais contra a oposição. Naquele mesmo ano ele venceu as eleições e se reelegeu presidente do país. No entanto, a mentira duraria pouco tempo e em 1974, sem conseguir mais argumentos contra as provas que o incriminavam, Nixon renunciou ao cargo.

Aproximadamente 20 anos depois, um outro presidente traria uma série de casos para alimentar com mais escândalos os noticiários da época. O protagonista era Bill Clinton. Durante os oito anos de sua administração, ele e sua esposa,

Hillary Clinton, estiveram envolvidos na fraude imobiliária de Whitewater. Apesar de o casal nunca ter sido acusado de qualquer ilegalidade, seus sócios na empresa foram condenados por fraudes e conspiração. Outro caso envolvendo este presidente foi o relacionamento impróprio com a estagiária da Casa Branca Mônica Lewinsky. Ele foi acusado de ter cometido perjúrio em frente a um grande júri ao negar que teve relações sexuais com a jovem e mais tarde, voltar atrás, e admitir o envolvimento.

Na seqüência de Clinton, nos anos 2000, Bush fez ainda mais feio e em seus oito anos de mandato deixou um legado de escândalos inesquecíveis. A começar pela guerra contra o terrorismo, que permitiu a detenção e a tortura de muitos inocentes. É difícil não lembrar das polêmicas em torno da prisão de Guantánamo, em Cuba. A base naval norte-americana foi transformada em uma prisão no fervor do presidente para punir e combater os terroristas responsáveis pelo ataque de 11 de setembro de 2001. Símbolo de desrespeito aos direitos humanos, os presos de lá, que hoje são 250, a maioria acusada de ligação com a Al Qaeda e o Taleban, foram expostos a torturas que não podem nem devem ser esquecidas. Os detentos eram submetidos a intimidação com cães, afogamento e acesso restrito aos cuidados da Cruz Vermelha. E George Bush nem poderia negar o desconhecimento da prática de tortura em Guantánamo, já que existia um manual militar que explicava passo a passo como lidar com os presos do local. O documento, datado de 28 de maio de 2001, foi intitulado como "Procedimentos Operacionais Standard do Campo Delta", e tem 238 páginas. Além disso, seria impossível para Bush negar a existência desse tipo de tratamento aos presos, já que ele mesmo defendeu no Congresso a prática de afogamento em interrogatórios.

Se não bastasse o terror em Guantánamo, ainda há os casos de Abu Grabe, no Iraque, onde suspeitos de terrorismo eram igualmente torturados e mortos. Ainda com foco em combater ataques surpresas ao país, Bush se esqueceu mais uma vez dos direitos dos cidadãos e, em 2002, resolveu grampear algumas linhas que considerava suspeitas. Os norte-americanos, que tiveram a privacidade invadida, começaram a ouvir barulhos estranhos em suas ligações e, iludidos, acreditaram ser apenas falhas técnicas.

Ainda na era Bush, mas desta vez sem o envolvimento do governo, um outro caso de corrupção explodiu na mídia. O envolvido foi o ex-presidente da bolsa eletrônica Nasdaq, Bernard Leon Madoff. Ele foi detido em dezembro de 2008 e condenado a 150 anos de prisão em junho de 2009 por comandar um esquema que provocou um prejuízo de 50 bilhões de dólares. O esquema, conhecido como Ponzi, afetou desde fundações de caridade dos Estados Unidos a grandes investidores e bancos mundiais, como o HSBC. A fraude era resultado de um esquema de investimento piramidal e que prometia lucros imediatos. Mas a única fonte de receita eram os novos investidores que acabavam pagando o prejuízo dos antigos envolvidos na falácia. Esta é a segunda maior fraude da história norte-americana e fortalece a posição de alguns políticos que são a favor do maior controle das atividades de fundos de alto risco.

Madoff não foi o último nem o primeiro empresário envolvido em um caso de corrupção. Esta história é antiga nos Estados Unidos e remonta a época das construções das ferrovias transcontinentais do país, na década de 1860. Na briga pela disputa do comando deste setor, a especulação sobre a situação financeira das companhias era algo constante. O caso de maior destaque de corrupção empresarial desta época é o da companhia ferroviária Southern Pacific. A empresa, gerenciada por Collis P. Huntington, teve todo seu panorama financeiro revelado para executivos do Banco da Califórnia pelos próprios sócios da firma, que ganhavam propina em troca das informações. Com as dívidas expostas para o mercado, a companhia perdeu vários credores e entrou em crise.

No final de 2008, também foi denunciado um caso de corrupção por parte da justiça norte-americana. Cinco mil crianças no Estado da Pensilvânia foram consideradas culpadas e duas mil delas condenadas à prisão pelos juízes Mark A. Ciavarella Jr. e Michael T. Conahan, que recebiam uma propina de mais de dois milhões e meio de dólares de construtores e proprietários de cárceres privados. Jamie Quinn, por exemplo, foi presa quando tinha apenas 14 anos. O motivo foi uma briga com uma colega de escola em que ambas teriam trocado tapas. Jamie foi enviada para a prisão privada PA Child Care, em Pittston, onde permaneceu quase um ano. Na cidade de Filadélfia, o juiz Ciavarella também foi responsável pela prisão de Hillay Transue. Ela foi enviada para a prisão privada Juvenile Law

Center (JLC), onde permaneceu por três meses por fazer um site em que parodiava o diretor-adjunto de sua escola. Os casos de Hillary e de Jamie só vieram à tona, quando o JLC descobriu que na maior parte dos casos juvenis, que era encaminhada a sua sede, os acusados abdicavam do direito a um representante legal. Hillary seria uma dessas jovens que teria assinado um papel com estes termos sem saber. Com a descoberta feita pelos funcionários do JLC, o Supremo Tribunal da Pensilvânia acolheu o caso e o FBI começou uma investigação, que resultou no reconhecendo da culpa dos dois juízes por evasão fiscal e fraude. Eles devem cumprir pena de prisão por sete anos.

Em 2009, o presidente Barack Obama, bateu o recorde de rapidez na disseminação de escândalos envolvendo a corrupção em seu governo. Antes mesmo de tomar posse, o aliado de Obama e governador de Illinois, Rod Blagojevich, tentou vender a cadeira no Senado do futuro presidente e foi cassado pela assembléia de seu Estado. Já o futuro ministro do Comércio, o governador do Novo México, Bill Richardson, renunciou ao cargo oferecido por Obama por suspeita de beneficiar um doador de campanha com dois contratos de consultoria no valor de quase um milhão e meio de dólares.

## **Panorama da corrupção mundial**

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20515>

Diversas ONGs e entidades tem papel importante na busca por reduzir a corrupção no mundo ou pelo menos apontar seus casos e deixar a população informada sobre estes atos ilícitos.

Patricia Figueiredo - 3/12/2009 - 15h41

A corrupção é um comportamento tão antigo da humanidade quanto o surgimento das primeiras civilizações. Geralmente conhecida pelos atos cometidos por agentes públicos, como o recebimento de propina e suborno, esta prática se estende muito além desses atos e penetra também no ambiente privado. Conceitualmente, a palavra corrupção, do verbo corromper, quer dizer tornar podre, estragar. Mas, no dia a dia este sentido pode se expandir e incluir verbos como adulterar e desvirtuar. Considerando que a corrupção remota aos tempos mais antigos da sociedade, seria possível dizer que sua extinção é impossível, pois ela faria parte da fragilidade da condição humana e da história em si, com suas desigualdades tanto em fatores econômicos como sociais e de outras origens. Mas, apesar da impotência dos homens em acabar com a corrupção, a tentativa de combatê-la nunca foi descartada. Diversas ONGs e entidades tem papel importante na busca por reduzir a corrupção no mundo ou pelo menos apontar seus casos e deixar a população informada sobre estes atos ilícitos. Uma destas instituições mais conhecidas mundialmente é a Transparência Internacional (TI), fundada em 1993 pela iniciativa de várias organizações de países democráticos. Uma das ações mais importantes da TI é levantar um ranking que aponta o índice de corrupção de determinados países. Estes dados ajudam os governos a entender melhor seus problemas e tentar solucioná-los.

Outra iniciativa neste sentido é feita pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Assinada por mais de 110 países no dia nove de dezembro de 2003, a Convenção entrou em vigor, internacionalmente, no dia 09 de dezembro de 2005. A data de sua assinatura ficou conhecida como Dia Internacional contra a Corrupção. Como o mais completo e abrangente instrumento internacional juridicamente vinculante, a Convenção da ONU contra a Corrupção tem como objetivos a cooperação para recuperar somas de dinheiro desviadas dos países, a criminalização do suborno, lavagem de dinheiro e outros atos criminosos.

O trabalho destas entidades, como a TI, a ONU e o instituto Transparência Brasil, tenta mudar uma realidade mundial que permite que mais de um trilhão de dólares por ano sejam destinados a pagar subornos. O dinheiro que poderia ter fins mais benéficos para a sociedade vai parar na mão de empresários e políticos corruptos, uns dos principais protagonistas pela corrupção no mundo. Tanto que, segundo uma pesquisa feita em 2006 pelo instituto Gallup Internacional para o Fórum Econômico Mundial de 2007, o mundo não confia nos seus líderes, sejam eles políticos ou homens de negócio. O levantamento, que representa a opinião de um bilhão e meio de cidadãos globais mostra que a maior razão para esta desconfiança é a desonestidade, vista nos políticos por 43 por cento dos entrevistados e nos empresários por 34 por cento dos cidadãos ouvidos. O estudo também revela que três de cada quatro pessoas consideram os políticos não-éticos, quanto aos empresários este índice é de três para cada dez ouvidos. Na América Latina, a porcentagem dos que apontaram desonestidade na política chegou a picos de 90 por cento e nos Estados Unidos a 52 por cento. Os dados revelam o pessimismo dos cidadãos em relação aos seus comandantes políticos e empresariais.

E não faltam exemplos para comprovar as acusações feitas pela população. Nos casos de empresas há como citar o da companhia elétrica norte-americana ENRON, que abriu falência em 2001, depois de diversas denúncias de manipulação de seus balanços financeiros com a ajuda de empresas e bancos. Com a falência, 5.600 funcionários foram demitidos e 58 bilhões de dólares evaporados do mercado de capitais. Outro caso empresarial é o da companhia

italiana de laticínios Parmalat. Considerado o maior escândalo financeiro na Europa desde 1945 foi descoberto no final de 2003, quando auditores em contabilidade questionaram um investimento de 500 milhões de euros da empresa no fundo Epicurum, sediado nas Ilhas Caiman. Neste mesmo momento, a empresa foi intimada pela Comissão de Operações da Bolsa a pagar uma dívida. Como solução, a Parmalat anunciou a existência de um fundo, comprovado através de documentos, de 3,95 bilhões de euros, depositados numa agência do Bank of América, nas Ilhas Caiman. Mas, a verdade veio ao público quando o banco norte-americano provou que os documentos sobre o fundo bilionário eram falsificados. Com o escândalo, foi divulgada a real situação da empresa, que há anos escondia, através de um sistema fraudulento, uma dívida de 11 bilhões de euros.

Nos casos de corrupção no setor público também não faltam exemplos para endossar a falta de confiança da população nos políticos. Um deles é o de Silvio Berlusconi. O primeiro-ministro da Itália, que está em seu terceiro mandato, tem diversos casos em sua ficha. Ele é considerado culpado por um caso de corrupção ocorrido na sua companhia, Fininvest, para comprar a editora Mondadori na década de 1990. Na época, tanto o grupo do primeiro-ministro quanto a 'holding' de Carlo De Benedetti, que eram acionistas da Mondadori, recorreram a um tribunal para saber quem teria o direito de ficar com as ações da família Formenton, herdeira do histórico dirigente da editora. O tribunal chegou a conclusão de que De Benedetti era quem tinha o direito. A Fininvest recorreu da decisão e, em 1991, o tribunal de Roma reverteu o processo e concedeu a Berlusconi o direito das ações. Mas em 1997, o caso foi reaberto sob a alegação de irregularidades. O braço direito de Silvio Berlusconi, Cesare Previti, foi acusado e condenado a um ano e seis meses de prisão por subornar o juiz Vittorio Metta para que este anulasse a decisão judicial de 1990. Berlusconi também é acusado de pagar 600 mil dólares ao advogado inglês David Mills para que ele desse testemunho favorável a sua empresa em dois processos nos quais ela estava envolvida. E o pior, disse que mesmo se considerado culpado pelos crimes de corrupção, não renunciará ao poder. A declaração de Berlusconi prova uma constante. A falta de compromisso ético dos políticos com a Justiça e com a

população que os colocou em seus cargos. Considerando-se superiores são capazes de criar leis de imunidade, como o fez Berlusconi, para se livrarem de crimes e fraudes.

É possível citar outras ocorrências envolvendo políticos. No Brasil elas não faltam. Mas para tomar conhecimento é preciso saber que não apenas no meio político a corrupção é praticada. Ela também é uma prática comum nos meios de comunicação. Não é à toa, que uma pesquisa realizada em 2006 pelo Instituto GlobeScan, e no Brasil pela GfK Indicator, mostra que mais da metade dos entrevistados na Coreia do Sul e no Brasil, 55 por cento, não confiam nas informações obtidas através da mídia. Na Alemanha, este índice sobe para 57 por cento. As opiniões desta pesquisa mostram a desconfiança da população em relação ao que lêem, ouvem e vêem em grandes jornais, que cometem o mesmo erro que políticos e empresários: o de se deixarem corromper, tomar partidos e influenciar na opinião de seu público. Um exemplo inesquecível na história brasileira é a do segundo turno das eleições de 1989. Às vésperas da votação, a Globo promoveu um debate final entre os candidatos Luiz Inácio Lula da Silva(PT) e Fernando Collor (PRN). Mas em sua edição favoreceu o último candidato.

Porém quem pensa que a corrupção está apenas nas mãos dos poderosos também se engana. O cidadão comum ajuda muito para que esses índices aumentem. Ao comprar produtos falsificados, subornar guardas de trânsito ou não declarar informações no imposto de renda, o cidadão comum está contribuindo para que as condições em seu universo, seja ele o país, o Estado ou a cidade onde vive, se degradem.

Como já foi dito por muitos cientistas sociais, faz parte do ser humano a tendência à corrupção. Ela está intimamente ligada aos valores culturais das sociedades. Mas se a corrupção é uma tendência inevitável, por quê não se entregar a ela? Para não voltar à barbárie. A partir do momento em que o homem decidiu viver em grupos precisou abrir mão de seus desejos e interesses pessoais em favor do bem comum. E assim surgiram as leis para que a sociedade pudesse conviver de forma harmoniosa. E assim também surgiu a corrupção para aqueles que se consideram acima das regras. Esta é a principal diferença entre os cidadãos do mundo. Existem os que optam por internalizar o que é certo ou errado

e os que consideram que não existe nada além de suas próprias opiniões. E são estas pessoas que entram os avanços sociais e contribuem para que os gastos com a corrupção superem os investidos na educação, na saúde e na prosperidade.

## Corrupção na França

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20563>

Os políticos franceses acusados de corrupção contra o Estado e a população estão recebendo suas punições.

- 14/12/2009 - 09h49

Em 1793, após a abolição da monarquia, diversos políticos da época tiveram um destino trágico. Foram guilhotinados por não concordarem com a nova ordem política estabelecida pela Revolução Francesa. Hoje, mais de 200 anos depois, os políticos franceses acusados de corrupção contra o Estado e a população também estão recebendo suas punições. Mas o processo é demorado. Não basta uma simples guilhotinada para acabar com as fraudes. É preciso anos de investigação. Por isso, líderes, tanto empresarias como políticos, que cometeram falcatruas, só estão sofrendo as conseqüências de suas administrações corruptas anos após terem deixado seus cargos.

Um grande exemplo é o do administrador de negócios gerais da petrolífera Elf, Alfred Sirven. Ele só foi preso em 2001, mas o escândalo em que se envolveu remonta a época do governo de François Mitterrand (1981-1995). O executivo da Elf, que na época era estatal, estava foragido desde 1997 e é apontado como o principal responsável pelas fraudes cometidas dentro da empresa. Dentre elas está o pagamento de uma gratificação, em 1992, para o chanceler alemão Helmut Kohl pela intermediação na compra de uma refinaria na Alemanha. Parte deste dinheiro foi desviado para a campanha do político.

Aos comandos de Sirven, a Elf também pagou 10 milhões de dólares a Christine Deviers-Joncour para realizar uma missão que envolveu o ex-ministro das Relações Exteriores de Mitterrand, Roland Dumas. Cristine se tornou amante do ex-ministro e o convenceu a vender seis barcos franceses à Marinha de Taiwan pelo preço de dois bilhões de dólares. Na verdade, os barcos eram avaliados em

1,5 bilhão e a diferença entre o valor real e o de venda foi distribuído entre altos funcionários franceses e taiwaneses. Além de Dumas, o escândalo envolveu outros grandes nomes da política, como o conselheiro diplomático, Hubert Vedrine, a ministra dos Assuntos Europeus, Elisabeth Guigou, e o próprio Mitterrand, morto em 1996, que segundo Dumas, sabia de tudo o que acontecia dentro da estatal petrolífera. Os políticos foram isentados do caso e apenas Sirven responde a um processo.

Uma outra fraude revelada apenas em novembro de 2009 e conhecida como Angolagate pôs em xeque a integridade do ex-presidente e de seu primeiro-ministro, Jacques Chirac. Segundo o ex-ministro do Interior, Charles Pasqua, acusado de contrabandear armas para Angola em plena guerra civil, Mitterrand, Chirac e o ex-premiê Dominique de Villepin, sabiam do esquema e teriam, inclusive, permitido a venda ilegal de material bélico para o país africano entre 1993 e 1998. Nestes cinco anos foram negociados mais de 790 milhões de dólares em armamentos com os mandatários do regime angolano, entre eles, Pierre Falcone, que foi condenado pelo Tribunal de Paris a seis anos de prisão. Pasqua foi condenado a três anos de detenção, sendo apenas um deles na prisão, e o pagamento de uma multa de 100 mil euros.

Já o líder da França, entre 1995 e 2007, e prefeito de Paris, entre 1977 e 1995, Jacques Chirac, será o primeiro presidente a enfrentar a Justiça na história da França. Os crimes cometidos por Chirac só estão pesando sobre ele agora porque antes ele era protegido pela imunidade parlamentar. Agora, sem este recurso, Chirac terá que responder pelas irregularidades cometidas em suas gestões. O primeiro escândalo em que tem envolvimento é de quando ainda era prefeito de Paris. Em 2007, ele foi indiciado por desvio de fundos públicos e abuso de confiança por criar empregos fictícios com salários pagos indevidamente por seu gabinete. Ao total, 21 funcionários de seu partido, o RPR, receberam salários como se ocupassem cargos na municipalidade parisiense. O julgamento de Chirac está marcado para 2010. Ele nega qualquer irregularidade nas contratações da prefeitura. Se condenado, o ex-chefe de Estado pode pegar 10 anos de prisão e ser obrigado a pagar uma multa de 210 mil euros.

Mas não é só Chirac que se envolveu no caso dos “empregos de favor”. O ex-primeiro-ministro e vice-prefeito de Finanças de Paris, entre 1983 e 1995, Alain Juppé, também utilizou das mesmas artimanhas em seu gabinete. Como punição, foi condenado em 2004 a 18 meses de prisão em liberdade condicional e teve os direitos políticos cassados pelo período de 10 anos.

Em outra fraude, também durante o governo de Jacques Chirac, seu ex-primeiro-ministro, Dominique de Villepin, foi indiciado por corrupção contra Nicolás Sarkozy. O caso, que ficou conhecido como Clearstream, aconteceu no início de 2004 e tinha como objetivo difamar o ministro do Interior e atual presidente da França. Na época, Villepin disputava com Sarkozy a liderança dentro do partido UMP, que ainda não havia designado um candidato presidencial. Para desestabilizar o rival, o ex-primeiro-ministro de Chirac mandou entregar as autoridades judiciais uma lista falsa com nomes de importantes políticos e empresários que teriam recebido propina na venda de navios de guerra em 1991. O dinheiro estaria guardado em contas secretas na instituição financeira Clearstream, com sede em Luxemburgo. A lista foi entregue pelo ex-vice-presidente do grupo aerospacial EADS, Jean Louis Gergorin, que admitiu que estava a mando de De Villepin e do ex-presidente Jacques Chirac. Villepin, que foi formalmente indiciado, depois que a Justiça descobriu que a lista era falsa, responde por cumplicidade em denúncia caluniosa, omissão e abuso de confiança. Se for condenado, poderá pegar até cinco anos de prisão e ser obrigado a pagar uma multa de 45 mil euros.

Um outro político que fez parte da gestão presidencial de Chirac também será julgado por corrupção. O ex-ministro de Turismo e atual prefeito de Saint-Laurent du Maroni, na Guiana francesa, Léon Bertrand, está em prisão provisória pela acusação de ter desviado fundos da entidade Comunidade de Comunas do Oeste de Guiana, da qual é presidente, e de uma sociedade encarregada de construir imóveis sociais. A estimativa é de que o prejuízo causado por Bertrand gire em torno de 500 mil euros.

Já na era Nicolás Sarkozy, que assumiu a presidência da França em 2007, a corrupção é mais predominante na esfera empresarial. Como a do banco francês Société Générale, o segundo maior do país, que registrou, em 2008, perda

caluniosa de mais de sete bilhões de dólares. A operação foi organizada pelo funcionário Jerome Kerviel, que tinha acesso aos sistemas de segurança e informações privilegiadas do banco. Através de transações bancárias eletrônicas falsas com títulos, ações e contratos futuros, ele negociava com empresas francesas, alemãs e norte-americanas. Segundo o banco, as fraudes, que se iniciaram em 2007, não puderam ser detectadas antes, porque Kerviel sabia os dias exatos em que eram feitos os balanços. Jerome foi detido em 2008 e pode pegar até sete anos de prisão.

O caso dos bônus milionários pagos a Thierry Morin, presidente da empresa do setor automobilístico Valéo, também chamou a atenção para a corrupção empresarial na França. Morin recebeu 3,2 milhões de euros depois de ser demitido do grupo por divergências estratégicas com o conselho de administração. A indenização milionária foi concedida ao empresário a despeito de ele ter cumprido apenas três das cinco metas previstas no acordo para a compensação. O golpe de Morin foi duro até mesmo para o governo francês, que havia injetado 19 milhões de euros através de seu fundo estratégico de investimento na empresa, da qual possui oito por cento das ações.

Na esfera política, o escândalo veio por parte do ministro da Cultura de Sarkozy, Frédéric Mitterrand, que chamou a atenção pública após defender o cineasta Roman Polanski, condenado por estuprar uma garota de 13 anos em 1977. Com sua declaração a favor do diretor, revelações que constam em um livro do sobrinho do ex-presidente François Mitterrand, começaram a chamar a atenção da imprensa e a depor contra o ministro. Em um livro autobiográfico, intitulado "La mauvaise vie", Frédéric Mitterrand assume ter pago por sexo com rapazes na Tailândia. Com a exposição do caso, o ministro da Cultura vem sendo acusado de praticar o turismo sexual e de fazer apologia à pedofilia. Após a grande repercussão sobre a história, Mitterrand foi pressionado por diversos políticos a renunciar.

Um outro acontecimento que colocou o presidente francês em maus lençóis e mostrou uma tendência ao nepotismo foi o apoio incondicional dado a candidatura de seu filho, o estudante de Direito, Jean Sarkozy, para gerenciar o órgão que administra o bairro empresarial de La Défense, uma das regiões mais

ricas da França. Após protestos populacionais que causaram preocupação na sede do governo, Jean resolveu renunciar ao cargo antes mesmo de ser eleito.

## Corrupção em Portugal

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20513>

Ministério Público Português concluiu que metade dos processos de lavagem de dinheiros é arquivada.

Patricia Figueiredo - 3/12/2009 - 15h38

Segundo o relatório de 2009 da ONG Transparência Internacional, que mede os níveis de corrupção no mundo, Portugal atingiu o 26º lugar e a situação só tem piorado. Em 2008 o país estava na 32ª posição. O relatório preocupa a nação, que vive cercada de escândalos de fraudes, favorecimento político, lavagem de dinheiro e suborno em todas as esferas de poder.

Um outro relatório, desta vez do Ministério Público Português, concluiu que metade dos processos de lavagem de dinheiros é arquivada. Em 2008, os bancos portugueses conseguiram confirmar apenas 71 das 906 denúncias. O Departamento Central de Investigação e Ação Penal informou ainda que 317 processos foram arquivados e o restante continua sob investigação.

Os documentos do Ministério Público Português e da ONG surgem em meio ao temor da população com o crescimento da corrupção. Conhecidos pela mídia mundial e tema de conversas entre lusitanos, os casos denominados “Freeport Outlet” e “Face Oculta” traduzem os mais graves.

Mesmo negando irregularidades, o atual primeiro-ministro José Sócrates teve seu nome envolvido no caso Freeport Outlet e as investigações avançam, junto com a decepção do povo lusitano. O Freeport Outlet é um centro comercial bastante conhecido na Europa, tendo sido inaugurado em 2004 na cidade portuguesa de Alcochete, perto de Lisboa, às margens do rio Tejo.

O primeiro-ministro é acusado de estar relacionado às suspeitas de corrupção no licenciamento do Outlet e na alteração da Zona de Proteção Especial do Estuário do Tejo, decidida três dias antes das eleições legislativas de 2002, através de um decreto-lei, quando José Sócrates era Ministro do Ambiente.

Sócrates é acusado de ter renunciado às restrições ambientais, depois da intervenção de seu primo Hugo Monteiro, para conceder a licença que permitiu a empresa britânica Freeport construir o shopping. Além do primeiro-ministro, vários executivos, empresários e administradores públicos são investigados no processo, sob acusação de troca de favores comerciais, fraude e suborno.

Dentre outros envolvidos estão Charles Smith e Manuel Pedro, antigos sócios da empresa Smith&Pedro, responsável pelos serviços de consultoria ao Freeport; Carlos Guerra, ex-presidente do Instituto de Conservação de Natureza; José Dias Inocêncio e José Manuel Marques, respectivamente ex-presidente e ex-assessor da Câmara Municipal de Alcochete.

Mas foi o envolvimento no esquema fraudulento do primo do primeiro-ministro, Hugo Monteiro, que acendeu a desconfiança sobre a participação ou omissão de Sócrates no escândalo. Durante seu depoimento de 2006, Charles Smith alegou ter subornado o primo do Premier para facilitar a aprovação da Avaliação de Impacto Ambiental do empreendimento. No calor das investigações, Hugo Monteiro deixou Portugal alegando realizar um longo retiro espiritual de artes marciais na China, sem prazo para retornar ao país.

Para tentar calar as denúncias de sua participação nas fraudes, o primeiro-ministro já processou nove jornalistas, cinco da TVI, três do Jornal Público e um do Diário de Notícias. Sócrates perdeu todos os processos em tribunal, o que aumentou as dúvidas dos portugueses quanto a sua honestidade.

Além do caso Freeport, as investigações da operação Face Oculta, instaurada em 2008 pela Polícia Judiciária, abalaram mais uma vez Portugal. A polícia suspeitava que integrantes importantes do Partido Popular (CDS-PP), do Partido Socialista (PS) e da alta cúpula do governo praticavam corrupção, tráfico de influência e associação criminosa.

Na operação, 15 pessoas foram indiciadas, entre elas Armando Vara, vice-presidente do Banco Comercial Português, José Penedos, presidente da REN – Redes Elétricas Nacionais, e o empresário Manuel José Godinho, dono da O2 Tratamentos e Limpezas Ambientais, único a ser preso.

As investigações apontaram que empresas pertencentes a José Godinho teriam sido beneficiadas, durante a concessão de área de gestão de resíduos industriais. Entre as provas apresentadas nas investigações estão escutas telefônicas em que Armando Vara acertava com José Godinho os valores do suborno, a serem pagos dentro do Banco Comercial Português. Após o escândalo da divulgação das escutas, Armando Vara deixou o cargo no banco.

Essa não foi a primeira vez que o empresário e político Armando Vara abandonou um cargo público por conta de indícios de corrupção. Em 2000, enquanto Ministro da Juventude e Desportos, pediu demissão por irregularidades cometidas por ele na Fundação para Prevenção da Segurança Rodoviária, que fundara no ano anterior, enquanto Secretário de Estado.

Dentre os indiciados da Face Oculta estão funcionários da REFER - Rede Ferroviária Nacional, do Conselho de Administração da Indústria de Desmilitarização da Defesa, do Conselho de Administração Imobiliária, e vários executivos e parentes ligados às empresas de José Godinho.

Além dos crimes ligados a alta cúpula do governo, administradores públicos e empresários, o tráfico de seres humanos choca os portugueses. Um relatório do Departamento de Estado norte americano indica Portugal como local de destino e passagem do tráfico de pessoas, vindas da Ucrânia, Moldávia, Rússia, Romênia, África e, principalmente, Brasil, para serem usados em exploração sexual e trabalho forçado em fazendas e construção civil.

Em 2008, Portugal investigou 231 casos de tráficos de humanos, dos quais 41 foram confirmados. O restante aguarda finalização do processo. Apesar da ofensiva da polícia, o coordenador do observatório português contra o tráfico de seres humanos desconfia que as 231 pessoas sejam a ponta do iceberg.

As mulheres entram no país em busca de emprego e melhoria de vida, mas ao chegarem são transformadas em escravas sexuais. Mulheres e meninas sem o

conhecimento do idioma, amparo da família e amigos, são obrigadas a se prostituir. As que se opõem, são agredidas, violentadas e até assassinadas.

O caso 'Natália' exemplifica os bárbaros crimes cometidos por traficantes. 'Natália', uma menina russa de 14 anos, foi vendida pelo tio a um criminoso da rede internacional de tráfico de humanos. Em Portugal foi comercializada como escrava sexual, obrigada a usar drogas e prostituir-se nas ruas da Baixa Lisboa. Sem conhecer o idioma, sem dinheiro, amigos e longe da família, 'Natália' viveu meses confinada pelos traficantes. O desespero e sofrimento só acabaram depois que ela foi resgatada durante uma operação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A corrupção está espalhada por Portugal e atinge até a paixão nacional, o futebol. Em 2006, o Ministério Público concluiu a operação 'Apito Dourado' que investigava corrupção e tráfico de influência no futebol. Após escutas telefônicas, os investigadores descobriram que o resultado dos jogos eram pré-determinados, de acordo com interesses dos dirigentes dos clubes.

O esquema funcionava a partir do Conselho de Arbitragem da Federação Portuguesa de Futebol que nomeava árbitros corruptos para jogos com placar previamente determinado. No processo foram indiciadas 27 pessoas e apontados 26 diferentes crimes, como corrupção ativa e passiva, prevaricação, ato ilícito e corrupção desportiva. Como se vê, nem no estádio de futebol o povo português está livre da corrupção.

## **Corrupção na Venezuela**

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20585>

Em todos estes anos de governo chavista foram vários os escândalos e as acusações de corrupção.

- 17/12/2009 - 12h25

Há mais de dez anos no poder da Venezuela, o governo de Hugo Chávez é considerado uma ditadura por muitos países, como os Estados Unidos. Depois de cinco anos de alta popularidade, a aprovação do governo venezuelano sofreu uma queda. Segundo o Instituto Datos, passou de 43% no final de 2007 para 34% em 2008. O declínio na popularidade de sua gestão é mais do que esperado, já que Chávez está há mais de uma década no poder, a maior parte deste período empossado por golpes. O primeiro deles ocorreu em fevereiro de 1992, quando o então coronel Hugo Chávez organizou junto com cinco unidades do exército um ataque ao Palácio de Miraflores, ao Ministério da Defesa, ao aeroporto militar de La Carlota e ao Museu Militar. O objetivo era deter o presidente Carlos Andrés Pérez, que voltava de uma viagem do exterior. Mas o golpe, que teve adesão de 10% das Forças Armadas, fracassou e mais de mil integrantes do exército, incluindo Chávez, foram mandados para a prisão.

Apesar do fracasso do coronel venezuelano, o presidente Andrés Pérez sofreu um impeachment em 1993 pela acusação de desviar 17 milhões de dólares do dinheiro público. Ele foi condenado a dois anos e quatro meses de prisão domiciliar. No ano seguinte, Rafael Caldera, que já havia sido presidente do país, assume novamente este posto. Durante seu governo, Caldera, que concedeu anistia a Hugo Chávez, enfrentou uma grave crise bancária com o aumento do desemprego e da pobreza. Diante das dificuldades, ele suspendeu as garantias constitucionais relativas às atividades econômicas durante três meses. Suas medidas enérgicas para controlar a economia resultaram em diversas

manifestações populares violentas. Com o fim de seu mandato, Hugo Chávez, que estava livre, se candidatou à presidência e foi eleito, em 1998, com 56% dos votos.

Com apenas um ano de poder, Chávez se antecipou e convocou um referendo, em abril de 1999, para conseguir a autorização popular para chamar eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte. Com o consentimento da população, ele aprovou uma nova constituição que ampliou seus poderes. O mandato presidencial passou de cinco para seis anos com direito à reeleição. Em 2000, o presidente convoca novas eleições e é reeleito com o apoio de 60% dos venezuelanos. Durante sua nova gestão, ele sofreu um golpe de estado que durou apenas dois dias. A tentativa de depor Chávez veio de Pedro Carmona, presidente da Fedecámaras, entidade representante dos empresários, que estava revoltada com a desapropriação de latifúndios, a estatização dos direitos de pesca e o aumento da cobrança sobre permissões de exploração de petróleo instituídos por Chávez em 2002.

Indignada com as reeleições de Chávez, consideradas ilegais, a oposição tentou votar um referendo para proibir a permanência do coronel no poder. Mas sofreu uma massacrante derrota. Em 2004, quase 60% dos venezuelanos aprovam a manutenção de Chávez no poder do país. Por isso, no final de 2006, ele foi reeleito para um terceiro mandato.

Em todos estes anos de governo chavista foram vários os escândalos e as acusações de corrupção. A começar pelos que envolvem a companhia estatal de petróleo da Venezuela (PDVSA). Um caso conhecido como “escândalo da mala de petrodólares” provocou a queda do vice-presidente da companhia, Diego Uzcateguy. Seu filho, o empresário Daniel Uzcateguy foi apontado pela imprensa como o homem que convidou o executivo Venezuelano Alejandro Antonini Wilson a embarcar em 2008 num avião fretado para Buenos Aires. Antonini Wilson carregava uma mala com 800 mil dólares não declarados e que foram confiscados na alfândega do aeroporto. O dinheiro serviria para financiar a campanha eleitoral da atual presidente argentina, Cristina Kirchner.

Desde 2002, a PDVSA, também é acusada de não divulgar mais seus resultados nem balanços trimestrais, semestrais e anuais. A apresentação pública das

informações da empresa, cujo faturamento representa 40% do orçamento anual do governo, era feita desde 1976. Em outra atitude fraudulenta do governo, está a criação do Fonden, um fundo de desenvolvimento nacional paralelo, que não tem obrigação de publicar seus balanços e é de uso exclusivo do presidente e do ministro das Finanças. Dos 60 bilhões de dólares do orçamento público nacional, pelo menos 22 milhões vão parar neste fundo e em outros cofres semelhantes, sob os quais a população não tem nenhum conhecimento ou controle.

Já em relação a imprensa, um dos atos mais criticados do governo venezuelano foi o fechamento da emissora de TV mais popular do país, a RCTV e de uma rádio, que não seguiam a doutrina de Chávez e tinham a audácia de o criticar para o público. Se não bastasse o assédio à liberdade de imprensa, em 2008, um executivo de um jornal que costumava cobrir os casos de corrupção do país, principalmente os da PDSVA, foi brutalmente assassinado. Pierre Fould Gerges, vice-presidente do jornal Reporte de la Economía, foi morto a tiros quando passava por um posto de gasolina, em Caracas. Ele usava o carro de seu irmão, o presidente do jornal, o que levou as autoridades a afirmarem que o pistoleiro teria confundido seu alvo.

Muitos aliados de Chávez também foram acusados de corrupção. Em 2009, O ex-ministro da Defesa, Raúl Isaías Baduel, foi acusado pela Procuradoria Militar de extraviar e enriquecer ilicitamente através de recursos pertencentes às Forças Armadas. Baduel foi general e Comandante Geral do Exército entre 2004 e 2006. Mas após deixar seu cargo tornou-se um dos principais críticos do ex-colega, Chávez. Outro político acusado de fraude é o prefeito de Maracaibo e ex-governador de Zulia, Manuel Rosales. Após as acusações de enriquecimento ilícito e irregularidades cometidas no período em que governou Zulia, ele se asilou no Peru e alegou estar sendo perseguido politicamente. Manuel Rosales é um dos principais opositores de Chávez e é perseguido por não conseguir provar de onde vieram os 68 mil dólares que acumulou na época em que governava o Estado de Zulia. O ex-prefeito de Caracas também foi acusado de se envolver em um esquema de delitos durante sua gestão, de 2004 a 2008. Segundo o Ministério Público, Juan Barreto é investigado por irregularidades na contratação e execução de um sistema de vigilância aérea da cidade.

No setor bancário diversos casos de corrupção também assolaram o governo. Após Chávez fechar quatro bancos privados por problemas administrativos, em novembro de 2009, e ameaçar a nacionalização bancária, a polêmica tomou conta da Venezuela. O líder opositorista, Henry Ramos Allup, acusa o presidente de fazer vistas grossas à corrupção de seus aliados, que estariam fraudando alguns bancos do país. Segundo Allup, 70% dos 45 bancos da Venezuela funcionam em bom estado. O resto teria sido sucateados pela má administração de apoiadores de Chávez. Poucos meses antes, o ex-presidente do Banco Industrial da Venezuela, Luiz Rafael Quianero, foi preso por supostas ações de corrupção durante sua administração, entre 2005 e 2007. O fato serviu como panfleto para o governo em uma afirmação do ministro do Interior e da Justiça, Tareck El Aissami, que acrescentou que a ação mostra a permanente vontade do governo na luta contra a corrupção.

Entre intrigas e fraudes comprovadas, a verdade é que a Venezuela não escapa às ilegalidades. Antes de Chávez assumir a presidência, o país se igualava em termos de corrupção ao Brasil e ao Paraguai. Hoje, segundo levantamento da ONG Transparência Internacional, o país só perde para o Haiti, na América Latina. E as irregularidades não atingem apenas os altos escalões do governo. Ela é rotineira no funcionalismo público, onde apenas 15% dos contratos são registrados, e também é muito comum na vida dos cidadãos, que precisam pagar um “sobrepreço”, como singelamente é chamada a propina no país, para obter certos benefícios, como tirar um passaporte ou uma carteira de motorista.

## **Corrupção na Itália**

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20511>

A operação Mãos Limpas teve como saldo a investigação de 6.059 pessoas, dentre eles 872 empresários, 1.978 administradores e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros.

Patricia Figueiredo - 3/12/2009 - 15h33

Uma declaração preocupante do Tribunal de Contas Italiano afirma que a corrupção dentro da gestão pública deste país alcança, ainda hoje, 60 bilhões de euros por ano com reflexos no mundo todo. A corrupção é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da Itália, principalmente do sul da península, atingindo diretamente a Sicília, Campagna, Pullas e Calábria, além da capital financeira Lombardia, região de Milão.

Corrupção e crimes diversos envolvendo políticos, empresários, mafiosos e influentes de todas as esferas vieram à tona no cenário mundial com a operação Mãos Limpas, uma grande investigação judicial que visava esclarecer casos de corrupção durante a década de 90.

Deflagrada após testemunhos do dissidente da KGB Vladimir Bukovski e do ex-mafioso Tomasso Buscetta, a operação descobriu licitações irregulares e o uso do poder público em benefício particular e de partidos políticos. Comprovou ainda que empresários pagavam propinas aos políticos para vencer licitações de construção de ferrovias, auto-estradas, prédios públicos, estádios e na construção civil em geral.

Sob apoio e pressão da opinião pública, a Mãos Limpas levou ao fim a chamada Primeira República e ao desaparecimento de muitos partidos políticos, levando à prisão de industriais, políticos, advogados e magistrados, ao suicídio de 12 pessoas e à fuga cinematográfica de muitos envolvidos.

Na tentativa de calar as testemunhas, a máfia siciliana cometeu vários assassinatos, incluindo os juízes Paolo Borsellino e Giovanni Falcone, primeiro juiz a colher depoimentos do ex-mafioso Buscetta. A operação teve como saldo a investigação de 6.059 pessoas, dentre eles 872 empresários, 1.978 administradores e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros. Foram expedidos 2.993 mandados de prisão.

Tomasso Buscetta ficou bastante conhecido no Brasil. O mafioso conheceu a esposa nas suas muitas passagens pelo país, onde teve também 2 filhos. No Brasil, o Dom Tomasso cometeu diversos crimes e aumentou consideravelmente seu patrimônio graças ao tráfico de drogas. Em 1972, foi preso e extraditado para a Itália, de onde fugiu em 1983, e voltou clandestinamente para o país. Um ano depois, em 1984, numa grande operação policial, com direito aos holofotes da mídia brasileira e do mundo, Buscetta teve sua casa cercada por 40 homens e acabou deportado para os Estados Unidos. O mais importante mafioso arrependido da história costumava dizer que passou no Brasil os dias mais felizes de sua "atribulada" existência. Morreu de câncer em um hospital de Nova York, ao lado da família brasileira.

O escândalo da operação Mãos Limpas atingiu até o empresário e atual Primeiro-ministro da Itália Silvio Berlusconi, considerado o maior beneficiado pela corrupção e principal acusado em processos de fraudes como nos casos All Iberian, SIR (empresa petroquímica privada), IMI (Istituto Mobiliare Italiano) e Lodo Mondadori. A imprensa italiana afirma que Berlusconi se vale dos poderes de Primeiro-ministro e já conseguiu aprovar leis que lhe absolveram em processos criminais.

Em 2009, senadores governistas apresentaram um projeto de reforma do Judiciário, considerado o mais radical desde o final da Segunda Guerra Mundial. Se aprovado, o Premier será beneficiado com a extinção de dois processos, nos quais é acusado de fraude contábil na compra de direitos de TV para seu império de comunicação Mediaset e outro de ter subornado um advogado britânico para prestar falso testemunho, em 1997.

O vínculo entre políticos e clãs mafiosos continua um problema para o país. O relatório anual da Direção Nacional Antimáfia (DNA), publicado em 2008,

denunciou e apresentou evidências da existência de ligações cultivadas por políticos italianos com os mafiosos.

Segundo o relatório, em 2007, cerca de vinte processos foram abertos na Sicília envolvendo eleitos de todos os partidos e administradores públicos com associação mafiosa. Dentre os processos, casos como o assassinato do vice-presidente da região da Calábria, Francesco Fortugno, no dia das eleições primárias, em 2005.

O relatório cita também a condenação do governador da região da Sicília Salvatore Cuffaro, em 2008, a cinco anos de prisão, por passar informações sigilosas à Máfia. Cuffaro apelou e espera o final do processo em liberdade. Ele só renunciou ao cargo por pressão de políticos e da população.

Também em 2008 a polícia italiana prendeu 13 pessoas sob a acusação de corrupção, abuso de poder e de receber comissões para a concessão de contratos públicos. Entre os detidos, dois membros do Partido Democrata (PD), ex-vereadores de Nápoles, um empresário e um coronel da Guarda de Finanças. Giorgio Nugnes, ex-vereador de Defesa Civil e Defesa do solo da Prefeitura de Nápoles, se suicidou após ser detido.

Mesmo com a dedicação e trabalho da Justiça, outros escândalos põem em xeque a credibilidade industrial da Itália e ameaça a expansão de negócios e geração de renda. Em 2003, a quebra da gigante Parmalat bateu recordes em perdas.

O presidente da Parmalat Calisto Tanzi, 16 executivos e três instituições financeiras foram acusados por fraudes contábeis, falsas auditorias e de enganar investidores. As investigações confirmaram um rombo de 14,27 bilhões de euros, lesou 135 mil investidores italianos, causou demissão de milhares de funcionários em vários países e moveu indenizações de cerca de 40 milhões de euros aos bancos que financiavam a empresa.

Mais escândalos puseram em xeque a reputação da indústria italiana, envolvendo até os produtores de vinhos. Em 1986, o tráfico de vinho adulterado misturado com metanol matou 19 pessoas e deixou outros 15 cegos.

Em outro caso, cerca de 20 fabricantes foram acusados de falsificação e envolvimento com a máfia, nas regiões de Verona e em Puglia. As investigações

levaram a apreensão de 70 milhões de garrafas que continham apenas água e açúcar.

Até mesmo o vinho Brunello, marca de maior reputação no planeta e um dos mais caros da Europa, foi acusado de fraude. Autoridades em Siena (Toscana) concluíram que 14 produtores da Toscana, incluindo Frescobaldi, que exporta o Brunello para o mundo todo, teriam usado uva de outra região.

## Corrupção na Rússia

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20512>

Um dos casos mais comentados na Rússia envolve a restauração do Teatro Bolshoi, sinônimo da cultura do país, e é agora um símbolo da corrupção.

Patricia Figueiredo - 3/12/2009 - 15h37

No mundo moderno, nenhum país sofreu uma transformação tão profunda e radical como a Rússia. Em 1991, a nação abandonou um regime político-econômico que perdurou por mais de 70 anos, o socialismo, para um sistema oposto, o capitalismo, sob o comando de Mikhail Gorbachev, último Secretário-Geral do Comitê Central do Partido Comunista da União Soviética.

A bandeira do país foi trocada e o sistema de governo passou a ser de semi-presidencialismo, sendo comandado em conjunto por um Primeiro-ministro e um Presidente, eleitos pelo povo. A dura transição da socialista União Soviética para a Federação Russa aconteceu com o país ainda vivendo as conseqüências do fim da guerra fria, crise econômica e comercial, e a drástica desvalorização da moeda, que levou a escassez de bens de consumo de primeira necessidade como eletrodomésticos, roupas e até alimentos.

Gorbachev apresentou várias e importantes ações para impedir a decadência do país com seu projeto que se resumia nas expressões Perestróika (reestruturação) e Glasnost (transparência). Estudiosos afirmam que foi aproveitando as falhas e necessidades do país que a corrupção e máfia se organizaram na Federação Russa causando mortes e destruição.

Hoje os agentes da KGB estão no poder, num trabalho iniciado por Vladimir Putin, que ficou oito anos na Presidência e é o atual Primeiro-ministro e, no passado também foi integrante da KGB. Além de continuar mandando no país, companheiros do governante tomaram conta dos negócios privados do país. Na Rússia, oito das dez maiores empresas concentram-se no setor energético, sete delas são comandadas por amigos de Putin. No clube dos dez bilionários russos a

premissa se repete: oito são homens próximos a ele. Especialistas internacionais afirmam que os políticos russos recebem, por ano, mais de 240 mil milhões de dólares em diversos tipos de suborno, quase metade do PIB do seu país.

Ao contrário do significado da palavra Glasnost, a 'transparência' idealizada por Gorbachev, a morte é o preço que pagam aqueles que procuram 'transparecer', evidenciar e divulgar as irregularidades do regime. A imprensa não sofre censura, mas os jornalistas que desagradam ao governo são simplesmente assassinados.

Anna Politkovskaya, Yuri Felshtinski, Alexander Litvinenko, Ion Mihai Pacepa Yulia Latynina e outros jornalistas afirmavam que o Serviço de Segurança Federal da Rússia (FSB) estava envolvido em perseguições a opositores políticos, jornalistas de investigação e dissidentes. Denunciavam ainda que a FSB implantava ações obscuras e até criminosas para influenciar e direcionar importantes acontecimentos políticos, assim como fez a KGB no passado.

Nina Yefimova foi assassinada em maio de 1996, trabalhava na Chechênia denunciando o crime organizado no país. Yuri Shchekochikhin, envenenado em julho de 2003, era autor de campanhas contra a influência do crime organizado na política russa. Paul Klebnikov, assassinado em julho de 2004, autor de numerosas investigações sobre a corrupção na Rússia. Anna Politkovskaja, autora de investigações sobre a política do Kremlin na Chechênia, foi assassinada em outubro de 2006.

Alexander Litvinenko morreu envenenado por Polônio-210, elemento radioativo e fatal. Litvinenko era crítico ferrenho do presidente Vladimir Putin, investigava a morte de Anna Politkovskaya e irregularidades na aquisição do petrolífero Yukos pela estatal Rosneft. Em seu leito de morte, ele acusou o presidente russo, Vladimir Putin, de ordenar sua morte, alegação que o Kremlin considera absurda. Em menos de uma década, 14 jornalistas foram assassinados.

O caso do Petrolífero Yukos é mais um exemplo da corrupção russa. Em 2005, o ex-magnata Mikhail Khodorkovsky e seu sócio Platon Lebedev foram condenados e presos por evasão fiscal, apropriação indevida, peculato e operações financeiras ilegais, enquanto presidiam a Petrolífera Yukos. Os sócios foram acusados de desviar da empresa quase 1 trilhão de rublos (US\$ 27,7 bilhões) e de realizar lavagem de dinheiro com outros 450 bilhões de rublos (US\$ 12,5 bilhões). Os

defensores do ex-magnata dizem que, aparentemente, as autoridades desejam mantê-lo atrás das grades mais do que deveriam. De acordo com eles, as acusações originais contra Khodorkovsky tiveram motivação política, pois ele teria financiado grupos da oposição.

Em 2008, o milionário e mega-empresário russo Roman Abramovich admitiu pela primeira vez que fez fortuna através da compra de favores políticos e influência de homens próximos do Kremlim. Sob a proteção do asilo político na Inglaterra, Abramovich confessou ter pago bilhões de dólares no suborno do controle da riqueza mineral, petróleo e ativos de alumínio, além de outros favores políticos. Anos antes, apesar de acusado pela Câmara de Auditoria, Órgão do governo russo, pelo desvio de centenas de milhões de rublos e impostos durante seu mandato de governador do distrito de Chukotka, Abramovich ficou livre por gozar da imunidade do cargo. O empresário está entre as 20 pessoas mais ricas do planeta e é um dos donos do clube inglês de futebol Chelsea e do time russo CSKA Moscou.

Um dos casos mais comentados na Rússia envolve a restauração do Teatro Bolshoi, sinônimo da cultura do país, e é agora um símbolo da corrupção. O Comitê Investigativo do Escritório da Promotoria Geral Russa anunciou a abertura de um inquérito criminal para averiguar o desfalque e declarou acreditar que a empresa foi paga três vezes pelo mesmo serviço, o que apontaria um possível desvio feito pela agência federal. A promotoria russa afirma que alguns dos milhões gastos na reforma tinham misteriosamente "desaparecidos" e poderiam ter sido roubados. A restauração teve início em 2005, adiou o prazo várias vezes, a última previsão é que fique pronta somente em 2012. Enquanto a Justiça não pune os responsáveis, o escândalo do Bolshoi continua embarçando líderes do Kremlin.

Além da esfera política, a corrupção está presente na Rússia na figura de organizações criminosas. Uma espécie de casta da máfia, originada nos gulags, campos de prisioneiros de Stalin, o Vory v Zakone ou "ladrões-de-lei" mantém um lugar sagrado na tradição criminal da Rússia, semelhante às notórias Cinco Famílias dos anais do crime em Nova York. Para ser aceitos na sociedade dos Vory é preciso dedicar uma vida inteira ao crime e tradicionalmente aderir a um

código de ética rígido. A máfia só aceita membros condenados a várias sentenças de prisão, devem ter os corpos tatuados com detalhes das suas façanhas criminosas e não podem se casar.

Os Vory se transformaram nos barões do crime, cometendo desde pequenos roubos a esquemas de lavagem de bilhões de dólares, além de atuarem como juristas não-oficiais nos conflitos entre facções criminais na Rússia. Após a queda da União Soviética, os mafiosos emergiram nas periferias destruídas do país, tirando proveito do caos legal, e se infiltraram nos estratos mais altos da política e da economia.

Organizados, com seu próprio código de ética, hierarquia e até língua, eles se espalharam mortalmente pelos países da antiga União Soviética. Nos últimos 15 anos, os mafiosos se espalharam ao redor do mundo, de Moscou a Madri, Berlim e Brooklyn; ninguém sabe quantos deles existem, nem mesmo os Vory. Recentemente eles chegaram a Hollywood, retratados com vigor no filme *Senhores Do Crime* (*Eastern Promises*), premiado no Festival Internacional de Toronto, em 2007.

Em 2008, os Vory foram manchete na mídia mundial. Numa operação cinematográfica, a polícia russa desmantelou uma importante reunião secreta com a presença da elite criminosa da Rússia. Usando máscaras negras e armas engatilhadas, policiais saltaram de seu helicóptero para dentro do iate e prenderam todos os criminosos, 37 eram poderosos Vory. Nunca se soube o motivo da reunião. Especulasse que o encontro seria para discutir um conflito entre os chefes do crime de Moscou e uma iminente guerra no submundo, resquícios de batalhas sangrentas de uma década atrás.

Embora a influência dos Vory pareça ter enfraquecido, há tempos os russos nutrem certa afeição pelo grupo. A Organização criminosa virou moda e tema de canções, seriados de televisão, discussões e livros. Estudiosos afirmam que os Vory podem ter se tornado símbolo de oposição às arbitrariedades das práticas políticas e legais no país.

A máfia russa controla todos os tentáculos do mercado de entretenimento, incluindo as grandes agências de modelos. Numa outra versão da prostituição na Rússia, as manequins só conseguem bons contratos se dormirem com o mafioso

certo. Em dezembro de 1996, a top model Svetlana Kotova, 20 anos - da famosa agência Red Stars, ligada à americana Elite -, viajou para a Grécia para se encontrar com o homem mais procurado do país, o assassino de aluguel Alexander Salonik. Só se soube dela novamente meses depois, quando a polícia encontrou os corpos do casal, esquartejados numa rixa de quadrilhas mafiosas russas.

Registros oficiais da Ucrânia mostram que 400.000 mulheres com idade até 30 anos deixaram o país na última década. A história é quase sempre a mesma: jovens russas de famílias empobrecidas são atraídas por promessas de trabalho no exterior como dançarina ou garçonete em troca de altos salários. Ao desembarcar no país estrangeiro, elas têm o passaporte confiscado por seus "protetores" e são "vendidas" aos donos de prostíbulos.

O tráfico de mulheres da Ucrânia e de outros países da antiga URSS atingiu dimensões de problema mundial. O crime rompeu fronteiras quando a polícia italiana interrompeu em Milão uma verdadeira liquidação de mulheres provenientes da ex-União Soviética. Exibidas seminuas, elas eram vendidas por até 1.000 dólares. Recentemente, a Global Survival Network, uma ONG que investiga o tráfico ilegal de animais, descobriu que um grupo especializado em ossos e pele de tigres expandiu os negócios fornecendo mulheres russas a boates orientais.

Outro caso chocante foi descoberto com a prisão de 25 mafiosos em Catalunha, Espanha, que atuavam extorquindo empresários do Leste da Europa, durante a operação Nala, iniciada pela polícia em 2007. O grupo preparava-se para comprar uma criança para ser usada no tráfico de órgãos no mercado negro. O líder do bando tinha dupla nacionalidade russa e espanhola e era conhecido no meio criminoso como "Ladrão da Lei" tradução singular de Vory v Zakone.

## Corrupção no Paraguai

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20586>

Se não bastassem os casos de corrupção política, o Paraguai é assolado pelo tráfico de mercadorias na sua fronteira com o Brasil.

- 17/12/2009 - 12h27

O Paraguai viveu 35 anos de ditadura militar. De 1954 a 1989 foram praticadas muitas fraudes e desvios aos mandos do presidente Alfredo Stroessner Matiauda, que fazia questão de aparentar para o mundo que o país vivia uma democracia. Através de um inescrupuloso sistema de votações, o ditador tentava passar a idéia de legalidade no seu governo. O esquema eleitoral funcionava da seguinte maneira: os militares controlavam a entrega dos títulos de eleitor, a recepção dos volantes junto às mesas eleitorais, a contagem das cédulas e a supervisão do processo geral. Desta maneira pairava sobre o país uma fictícia liberdade política em que sempre Stroessner e seus aliados do Partido Colorado eram escolhidos pelo povo.

Se não bastassem as eleições forjadas, Stroessner foi responsável pela morte, tortura e prisão de milhares de pessoas inocentes que se opunham a sua administração. Em 1992, foi descoberto um enorme arquivo policial com detalhes sobre a atuação da ditadura de Stroessner, de outras ditaduras do Cone Sul e da cooperação dos Estados Unidos com estes sistemas. Entre os achados, estavam duas mil carteiras de identidades e passaportes, 10 mil fotos, entre elas de pessoas detidas pelo regime, e 543 fitas com gravações, que incluíam escutas grampeadas. Chamado de "Arquivos do Terror", a série de documentos mostrou os inúmeros crimes cometidos contra os direitos humanos e que culminaram na morte de 900 pessoas e de milhares de casos de tortura e perseguição política. Derrubado em 1989 por seu genro, o general Andrés Rodríguez, Alfredo Stroessner conseguiu asilo político no Brasil, onde morreu impune em 2006.

Depois do longo período ditatorial, apenas em 1993, o Paraguai teve sua primeira eleição democrática, desde a independência em 1881. Juan Carlos Wasmosy Monti foi eleito presidente. Durante seu mandato, ele e o chefe do Exército, Lino Oviedo, teriam se desentendido. A versão de Wasmosy é de que o militar planejava um golpe de estado contra ele em 1996. Já Oviedo alega que o presidente tentou cooptá-lo para perpetuar seu poder, e por isso, os dois teriam brigado. O fato é que Oviedo foi julgado por um tribunal militar por tentativa de golpe, mas foi absolvido.

Porém, em um novo julgamento feito por um Tribunal Militar Extraordinário, o chefe do Exército foi condenado há dez anos de prisão. Como era indicado para concorrer às eleições presidenciais de 1998, foi substituído por seu vice, Raúl Cubas. Assim que assumiu seu mandato, Cubas indultou Oviedo. Mas o militar ainda foi envolvido em outro caso polêmico. Foi acusado de ser o autor moral do assassinato, em 1999, do líder de oposição e vice-presidente do país, Luis María Argaña. Em outro caso, ele foi considerado suspeito de instigar a morte de sete manifestantes que protestavam contra o assassinato de Argaña. Após se refugiar na Argentina e no Brasil, em 2007, a Corte Suprema do Paraguai anulou todas as condenações sobre Oviedo, que inclusive se candidatou às eleições presidenciais de 2008.

Já Raul Cubas sofreu um impeachment em 1999 pela insatisfação popular com sua gestão e por ser apontado, juntamente com Oviedo, como mandante do assassinato de Argaña. Diante da pressão, Cubas renunciou e se asilou no Brasil, voltando ao seu país de origem apenas em 2002. O presidente do Congresso, Luís Gonzáles Macchi, assumiu a liderança do país, mas permaneceu pouco tempo sem se envolver em um escândalo. Em 2002, foi aberto um processo de impeachment contra ele por desvio de 16 milhões de dólares de dois bancos falidos. O pedido de impeachment não foi aprovado, porém Macchi foi condenado a seis anos de prisão em 2006, e absolvido no mesmo ano. Mas outras acusações contra ele, como a de enriquecimento ilícito e falsa declaração de bens, culminaram na sua condenação em oito anos de prisão, no pagamento de uma multa de 550 mil dólares e no bloqueio de 360 mil dólares que o ex-líder tinha em uma conta. Macchi, no entanto, foi absolvido mais uma vez.

Em 2003, Nicanor Duarte Frutos assumiu a presidência do país, eleito com 37% dos votos. Em seu governo, o escândalo mais divulgado foi o que envolveu o ex-diretor de Itaipu, Victor Bernal. Os gastos com a central hidrelétrica já são polêmica desde a sua criação, durante o governo de Stroessner. Quando sua construção teve início, em parceria com o governo brasileiro que detém quase 20% por cento da energia produzida, foi anunciado que a obra custaria dois bilhões de dólares. Mas no meio da construção este valor passou para sete bilhões, e no o custo foi de 17,5 bilhões de dólares. Mas o caso que diz respeito a Victor Bernal é relativo ao desvio de recurso da hidrelétrica para financiar a campanha eleitoral de Nicanor, em 2008. Além do ex-diretor, outros três funcionários de Itaipu estão envolvidos no esquema que teria desviado cerca de oito milhões de dólares de fundos procedentes da represa binacional. O caso ainda está em andamento.

Em 2008 Fernando Lugo foi eleito presidente e logo apareceu envolvido em alguns casos polêmicos. Em outubro de 2009, foi noticiado que o ex-bispo estaria ligado a um caso de superfaturamento na compra de uma propriedade rural. As terras seriam usadas em seu projeto de reforma agrária. O preço pago por Lugo com o dinheiro público seria quase três vezes superior ao valor real da fazenda. Lugo teria assinado uma carta-compromisso para a compra dos 21 mil hectares, que pertencem ao brasileiro Ulises Rodriguez Teixeira, pelo preço de 31 milhões de dólares. Mas, há dois anos, o atual proprietário teria comprado a fazenda por 11 milhões de dólares. Além desta polêmica, Lugo é acusado de ter vínculos com o grupo armado Exército do Povo Paraguai (EPP), e de engravidar três mulheres na época em que era bispo. Até agora, ele reconheceu a paternidade de apenas uma das crianças.

Se não bastassem os casos de corrupção política, o Paraguai é assolado pelo tráfico de mercadorias na sua fronteira com o Brasil. A área de aproximadamente 1.300 quilômetros é usada para a entrada e a saída de drogas, armas e produtos contrabandeados, que movimentam a economia do país. O esquema é tão organizado, que, no caso das drogas, como a maconha, os pés são plantados em fazendas e colhidos por camponeses brasileiros e paraguaios. Para transportar a

droga com tranquilidade, os chefes do tráfico pagam propinas aos policiais que controlam as regiões fronteiriças e que, muitas vezes, transportam a droga em suas próprias viaturas. E o faturamento destes criminosos é tão grande, que só no estado de Amambay, em 2007, o tráfico de drogas e armas e o contrabando de mercadorias movimentaram 20 milhões de dólares por mês. Em 1998, o centro muambeiro de mercadorias contrabandeadas em Ciudad Del Este também movimentava muito dinheiro. Cerca de um terço do PIB do país na época ou pouco mais de nove bilhões de dólares. Problemas que Lugo prometeu controlar quando assumiu a presidência, mas que até agora continuam rotineiros no Paraguai.

## Corrupção na Argentina

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20536>

Segundo o Centro de Investigação e Prevenção da Criminalidade Econômica, país perdeu treze bilhões de dólares com a corrupção nos últimos 30 anos.

Patricia Figueiredo - 7/12/2009 - 09h08

Segundo o Centro de Investigação e Prevenção da Criminalidade Econômica (CIPCE), a Argentina perdeu treze bilhões de dólares com a corrupção nos últimos 30 anos. Para chegar a essa cifra, o CIPCE considerou a análise de 750 casos levados à Justiça entre 1980 e 2007. Mas como grande parte das fraudes nunca foi denunciada, o prejuízo pode ser bem maior.

Começando pela ditadura militar na Argentina, considerada a mais sangüinária da América do Sul, é possível identificar diversos casos de corrupção. O regime de exceção foi instaurado em 24 de março de 1976 pelos militares sobre a alegação de que a guerrilha dominava grande parte do país. Os sete anos de gestão ditatorial foram suficientes para que os militares assassinassem 30 mil civis. Apesar de os oficiais confirmarem apenas oito mil extermínios, estimativas de ONGs argentinas e organismos internacionais de defesa dos Direitos Humanos provam que o primeiro valor é o mais exato. Entre os métodos ilícitos usados pelos militares para assassinar civis estão o fuzilamento e a tortura através de sufocamento e afogamento.

Entre os outros desvios e crimes contra a humanidade, cometidos neste período, está o seqüestro de 500 bebês de mães desaparecidas. Até hoje, as avós dessas crianças se reúnem na Praça de Mayo para protestar contra o sumiço de seus netos. Durante estes anos, as “abuelas” conseguiram identificar 98 identidades destas crianças. Entre os ditadores de 1976 até 1983 estão: Jorge Rafael Videla, Roberto Eduardo Viola, Carlos Alberto Lacoste, Leopoldo Fortunato Galtieri, Alfredo Oscar Saint-Jean e Reynaldo Benito Antonio Bignone. A maior parte recebeu punições pelas atrocidades cometidas durante o período.

Depois da restauração da democracia, Videla foi julgado e condenado a prisão perpétua e teve a patente militar destituída pelos crimes cometidos durante seu governo. Hoje, Videla permanece em prisão domiciliar. Viola foi condenado a 17 anos de prisão, em 1985, por sua atuação na repressão política. Galtieri foi condenado por violações aos direitos humanos, mas recebeu absolvição em 1985. Quando morreu, em janeiro de 2003, cumpria prisão domiciliar pelo desaparecimento de um guerrilheiro nos anos 80. Alfredo Oscar Sain-Jean foi processado por 33 crimes cometidos em diferentes cargos que ocupou durante o período de exceção. Mas foi absolvido pela lei de Ponto Final, que extinguiu as ações penais contra os autores de crimes cometidos durante a ditadura, e pela lei de Obediência Devida, que indultava os torturadores por considerar que eles estavam cumprindo ordens. Bignone foi julgado apenas em 1999, depois que os casos de seqüestro e adoção ilegal de filhos de presos políticos foram reabertos. Em 2007, ele foi preso e colocado sob custódia em uma base militar fora de Buenos Aires.

Sobre Lacoste não constam informações de processos ou julgamentos. O almirante foi responsável pela organização da Copa de Mundo de 1978 na Argentina, depois que Omar Actis, que ocupava oficialmente esta função, foi morto em um atentado. O assassinato de Actis foi atribuído a Lacoste, que não sofreu nenhuma consequência pelas acusações. Hoje, o ex-presidente é o representante da FIFA na América do Sul.

Após a restauração da democracia, os governos também não escaparam da corrupção. A começar pela gestão do presidente Carlos Menem, que permaneceu dez anos no poder (1989-1999) e hoje é senador representante da província de La Rioja. Em 2001, foi decretada sua prisão domiciliar preventiva por cinco meses pelo tráfico de armamentos para a Croácia e o Equador entre 1990 e 1995. Na época, a Croácia sofria um embargo de armas imposto pela ONU por seu envolvimento na guerra dos Balcãs. Já o Equador travava uma disputa territorial armada contra o Peru. Depois da reclusão domiciliar, Menem foi libertado por uma comissão de juízes. Mas no governo de Néstor Kirchner o processo foi retomado. Se considerado culpado, ele poderá ser condenado em até 12 anos de prisão. A

decisão sobre sua pena ainda está em discussão, já que como senador em serviço ele está protegido pela imunidade parlamentar.

Em 2009, Carlos Menem foi processado por outra fraude contra o Estado: a concessão de espaço radiofônico ao grupo francês Thales, em 1997. A empresa europeia obteve o direito através de uma licitação sem competidores. O contrato só foi cancelado em 2004. Até agora, Menem não foi julgado, mas a justiça ordenou o bloqueio de 54,5 milhões de dólares sobre seus bens pelo envolvimento na falcatrua. Em outros dois julgamentos sem data marcada, Menem é acusado de ocultar uma conta em um banco da Suíça e de atrapalhar as investigações sobre um atentado contra a Associação Mutual Israelense Argentina (AMIA). O ataque terrorista provocou a morte de 85 pessoas e deixou mais de 300 feridas, em 1994.

Outras 23 pessoas que ocuparam cargos importantes na gestão de Carlos Menem enfrentam processos na Justiça. Entre elas está a ministra de Recursos Naturais e Ambiente Humano, Maria Julia Alsogaray. Ela foi condenada por enriquecimento ilícito no período em que fazia parte do alto escalão do governo argentino e passou quase dois anos presa, entre 2003 e 2005. Alsogaray agiu como interventora na privatização da estatal de telefonia do país e na siderúrgica Somisa.

No governo de Néstor Kirchner(2003-2007), os escândalos também foram pauta. A princípio respeitada por ser uma administração que lidava de forma severa com a corrupção, a atuação dos políticos e aliados de Kirchner deixou a desejar. O primeiro grande escândalo tornou-se público em abril de 2007. Vinte e três funcionários do governo foram indiciados por fraude fiscal e subornos pagos pela empresa sueca de serviços de construção Skanska. A companhia teria entregue quase 5,5 milhões de dólares aos acusados para vencer uma licitação de ampliação de um gasoduto estratégico do país. O suborno foi pago com verbas de uma fraude fiscal articulada por meio de empresas fantasmas.

Em julho de 2007, outro caso detonou mais um escândalo no país. A polícia que fazia a segurança do Ministério da Economia encontrou uma bolsa com mais de 60 mil dólares no banheiro do escritório da ministra Felisa Miceli. Acusada de enriquecimento ilícito, ela afirmou que o valor havia sido emprestado pelo seu

irmão para comprar uma casa. Sem provas a seu favor, a ministra acabou renunciando ao cargo menos de um mês após a denúncia.

Também em julho de 2007, um outro caso colocou a corrupção do governo de Néstor Kirchner em destaque. A ministra da Defesa, Nilda Garré, foi citada pelo juiz Guillermo Tiscornia para prestar depoimentos por contrabando de 6.700 quilos de peças de fuzis para uma empresa pertencente a um ex-militar argentino e localizada nos Estados Unidos. O fato foi descoberto quando o carregamento ficou detido na alfândega por apresentar o preço declarado inferior ao real. O valor das peças foi estimado em mais de 2,5 milhões de dólares. Nilda Garré negou as acusações e o juiz foi acusado de mal desempenho de suas funções.

A secretária do Meio Ambiente e desenvolvimento Sustentável Romina Picolotti, também teve seu nome envolvido na lista de escândalos. No final de 2007, ela foi acusada de desvio de verba pública e nepotismo por contratar parentes e amigos por salários descomedidos, desviar fundos de seu Ministério e realizar convênios de trabalho irregulares. Romina ainda não foi julgada.

O último caso de corrupção, que ganhou destaque no governo de Néstor Kirchner, foi o de Guido Antonini Wilson. Em agosto de 2007, o empresário venezuelano, acompanhado por assessores de Néstor e de sua mulher, Cristina Kirchner, e por uma comitiva de confiança do presidente da Venezuela Hugo Chávez, desembarcou em Buenos Aires com uma mala contendo 800 mil dólares não declarados. O dinheiro foi descoberto por policiais do aeroporto metropolitano da capital. Segundo um sócio do empresário, os dólares serviriam para financiar a campanha presidencial de Cristina Kirchner. O presidente argentino sempre negou a presença do executivo na Casa Rosada, mas imagens divulgadas em novembro de 2009 mostram que ele esteve na sede do governo. Guido Antonini Wilson permanece em liberdade.

Há menos de um ano no poder, a mulher de Néstor Kirchner também acumula uma lista de casos de desvios. Entre eles está o de enriquecimento ilícito. O casal é investigado por ter aumentado seu patrimônio em 158 por cento em 2008, ano em que Cristina assumiu o poder. Desde 2003, o aumento foi de 572 por cento. O assessor de Cristina Kirchner, Fabián Gutiérrez, também foi indiciado por ter

enriquecido rápido demais. Entre 2003 e 2009, seu patrimônio cresceu mais de 665 por cento.

Outra investigação da Justiça em relação ao governo de Cristina Kirchner é a de que ela teria recebido doações de laboratórios clandestinos para a campanha política de 2007. Na casa de um dos executivos dos laboratórios, especializados em fabricar remédios falsos para o tratamento de câncer, a polícia encontrou fotocópias de cheques destinados à campanha.

A presidente Argentina também é acusada de uso irregular da frota aérea presidencial. Segundo uma reportagem do jornal “La Nación”, Cristina e Nestor Kirchner usariam os aviões para transportar pessoas e objetos para uma residência em El Calafate, no sul do país. Os escândalos são tantos em tão pouco tempo que a oposição ameaça iniciar um processo de impeachment contra a presidente.

## Corrupção na Índia

Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20584>

De acordo com dados da Transparência Internacional, a polícia aparece no topo na lista de corrupção, seguida pelas instâncias inferiores do Judiciário e pela administração de terras.

- 17/12/2009 - 12h23

Segundo a ONG Transparência Internacional, a corrupção reduz em um ponto percentual o PIB anual da Índia. Apesar de não existirem cálculos oficiais, a estimativa é de que de 1990 a 2005, os desvios éticos custaram 310 bilhões de dólares à economia do país. E esses desvios existem não somente na política, mas nos serviços públicos. Por isso, a Comissão Central de Vigilância, órgão de combate ao problema no país, publica regularmente uma lista com o nome dos funcionários públicos e dos policiais envolvidos em escândalos. A iniciativa serve para alertar a população, que segundo o sociólogo Dipankar Gupta, precisa utilizar a corrupção diariamente para matricular uma criança na escola, internar alguém doente no hospital, ou mesmo, reservar um assento no trem. De acordo com dados da Transparência Internacional, a polícia aparece no topo na lista de corrupção, seguida pelas instâncias inferiores do Judiciário e pela administração de terras.

Levando em consideração apenas o período da história democrática da Índia, que começa em 1947, quando o país se tornou independente do Reino Unido, é possível analisar vários casos de fraude. Principalmente a partir do período em que a Índia adotou o socialismo. Este sistema abriu caminho para uma cultura de concessões e protecionismo ao começar pela tomada de controle pelo governo das indústrias pesadas e dos setores estratégicos do país. Na ocasião, 90% do setor bancário passaram para o controle do governo. A partir de então, em 1990, os empresários e as companhias não estatais começaram a depender da “Licença Raj”, uma medida que exigia a permissão do governo para uma série de decisões.

Esta medida influenciou no fomento à corrupção nos setores empresariais não estatais, que precisavam driblar o governo para poder se desenvolver.

Apesar de a Licença Raj ter sido abolida em 1991, a corrupção e a burocracia continuaram a dominar a esfera empresarial e política do país, que em 1996 foi abalado por um grande escândalo. O ex-premiê, Narasimha Rao, foi condenado em primeira instância pela acusação de compra de votos de parlamentares em 1993. Como Rao não tinha a maioria do apoio, sua eleição foi considerada corrupta. Por isso uma moção de desconfiança foi votada pelos parlamentares. E foi nesta votação, que Rao, que pertencia ao partido BJP, teria subornado parlamentares de outros partidos, inclusive o do JMM, para que votassem a seu favor para que ele não fosse acusado de nenhuma irregularidade. O caso ficou conhecido como "Caso do Suborno JMM". Em 2000, o político foi considerado culpado em primeira instância e se tornou o primeiro premiê da Índia democrática a ser julgado e condenado. Mas em segunda instância, o político, que morreu em 2004, foi absolvido por falta de provas.

A compra de votos é uma prática comum na Índia desde 1989, ano a partir do qual nenhum partido político tem conseguido sozinho a maioria necessária para formar um governo na Índia. Isso provocou a formação de coalizões com pouca lealdade ideológica e mais interessadas no dinheiro oferecido na hora de apoiar determinado partido. Outro caso comprova esta constatação. Em dezembro de 2003, uma gravação escondida mostra o ex-ministro chefe de Chattisgarh, um estado no norte do país, tentando subornar outros parlamentares. Para tentar impedir a formação de um governo pelo BJP, Ajit Jogi aparece no vídeo oferecendo 100 mil dólares a parlamentares regionais recém-eleitos pelo partido.

No funcionalismo público, a corrupção também faz parte da rotina indiana. Em 2005, o jornal *The Times of Índia* revelou um escândalo de compras de vagas em escolas de Nova Déli. Segundo a publicação, um intermediário cobrava quase nove mil dólares em troca da promessa de uma vaga nos colégios da cidade. Em uma outra polêmica também em Nova Déli, ocorrida em 2004, uma câmera oculta do canal de notícias Aaj Tak gravou funcionários do departamento de impostos sobre vendas do governo recebendo propina em troca da concessão de favores. Depois da divulgação do caso, 30 funcionários do setor foram demitidos.

Em outro escândalo indiano, jornalistas de um site de notícias teriam se fingido de traficantes de armas para mostrar, através de câmeras escondidas, uma rede de corrupção e tráfico de influências no sistema de compras militares do governo. A divulgação do vídeo na página [www.tehelka.com](http://www.tehelka.com), em março de 2001, provocou a renúncia do ministro da Defesa Shri George Fernandes e de dois chefes do partido da coalizão governista. Um dos jornalistas envolvidos na publicação, Aniruddha Bahal, foi preso e libertado sob fiança horas depois.

Já em 2005, a renúncia veio por parte do ministro das relações exteriores, Natwar Singh. Ele e outros membros do Partido do Congresso foram acusados pela Organização das Nações Unidas de se beneficiarem ilegalmente do programa "Petróleo por Alimentos", criado pela Onu no Iraque para ajudar a população depois da imposição de sanções feitas pela guerra do Golfo de 1991. Natwar foi apontado como beneficiário não contratual de quatro milhões de barris de petróleo designados a uma empresa chamada Masefield. O Partido do Congressista também foi apontado como beneficiário de outro lote de quatro milhões de barris. As falcaturas eram elaboradas com o governo do Iraque, dirigido na época por Saddam Hussein. Natwar, que foi substituído por Manmohan Singh, perdeu a pasta, mas em um acordo calunioso continuou ministro e membro do gabinete.

Em outra investigação feita em 2008 pela ONG Transparência Internacional foi descoberto que a corrupção torna a água mais cara em alguns países em desenvolvimento do que em cidades ricas, como Nova York, nos Estados Unidos. O preço seria diferente por causa de pequenos subornos na entrega do produto, até desvio de recursos destinados à irrigação e energia elétrica. Segundo o relatório, que apontou que 1,2 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso garantido à água e 2,6 bilhão não têm serviços de saneamento adequado, o custo dos contratos de irrigação na Índia é elevado em 25% por conta da corrupção no setor.

Mas a fraude que mais chocou o país asiático nos anos 2000 foi a da empresa de informática indiana Satyam. Em janeiro de 2009 foram descobertas irregularidades na contabilidade da companhia mundialmente conhecida, o que manchou a imagem do capitalismo indiano junto aos investidores estrangeiros. O escândalo só se tornou público quando o presidente da Satyam, B.Ramalinga Raju, admitiu

que a contabilidade de sua firma foi fraudada durante vários anos. O escândalo, que envolve um bilhão de reais, foi apelidado de “Enron indiana”, em referência à falência por causa de corrupção da companhia energética norte-americana, em 2001. Após admitir a fraude, Raju pediu demissão e as ações da quarta maior empresa de programas e serviços de informática da Índia despencaram 78% na Bolsa de Mumbai. Seis executivos da Satyam, incluindo Raju, foram presos. As investigações sobre o caso ainda estão em andamento.

Como uma ex-colônia britânica, a população indiana é acostumada com o sistema de fraudes e corrupção em que colonizadores ajudam os colonizados em troca de certos favores. Mas, este preceito não pode continuar a ser seguido, pois, como já disse o primeiro-ministro Manmohan Singh, “a corrupção distorce o estado de direito e enfraquece as instituições que governam. Prejudica nosso crescimento econômico de muitas formas, além de dificultar nossos esforços para construir uma sociedade justa e equitativa”.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)