

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

FÁBIO ROQUE SBARDELLOTTO

**CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DE CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA OPERAÇÃO LAVA JATO
ENQUANTO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO A
RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL**

Santa Cruz do Sul

2018

FÁBIO ROQUE SBARDELLOTTO

CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DE CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA OPERAÇÃO LAVA JATO ENQUANTO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO A RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL

Tese de doutoramento em Direito apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Demandas Sociais e Políticas Públicas; Eixo Temático: Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Sbardellotto, Fábio Roque

Condições e possibilidades de constituição de políticas públicas a partir da experiência da Operação Lava Jato enquanto enfrentamento da corrupção envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica no Brasil / Fábio Roque Sbardellotto. – 2018.

253 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Corrupção - Brasil. 2. Administração pública. 3. Política pública. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Fábio Roque Sbardellotto

CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DE CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA OPERAÇÃO LAVA JATO ENQUANTO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO A RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA NO BRASIL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, eixo temático em Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal,
Professor Orientador – Universidade de Santa Cruz do Sul

Dra. Caroline Müller Bitencourt,
Professora examinadora – Universidade de Santa Cruz do Sul

Dr. Carlos Ignacio Aymerich Cano,
Professor examinador – Universidade da Coruña

Dr. Janriê Rodrigues Reck,
Professor examinador – Universidade de Santa Cruz do Sul

Dr. Nereu Giacomolli,
Professor examinador – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Santa Cruz do Sul

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese de doutorado à minha esposa Elisabete Simonetti Sbardellotto e às minhas filhas Gabriela e Fernanda Simonetti Sbardellotto. À Bete, por ser minha companheira inseparável e o amor da minha vida, que me incentivou a iniciar esta difícil caminhada, compreendendo a importância deste passo. Bete, este título também é teu. À Gabi e à Nandinha, pois são um pedaço de mim, a quem amo incondicionalmente. Foram-se os dias sem brincar e poder ajudar nos temas, mas deixo este pequeno legado a vocês, para o futuro.

AGRADECIMENTOS

O momento de agradecer é sempre especial, porquanto nos permite resgatar sentimentos que motivaram e permitiram uma longa caminhada de vida até aqui percorrida, com todos os seus percalços, alegrias, incertezas, desafios e resultados. Ao mesmo tempo, corre-se o risco da incompletude, porquanto a formação agora concretizada pressupõe a compreensão e o apoio de muitas pessoas.

Inicialmente, o agradecimento à Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Foi nela que coleí grau, no longínquo ano de 1988, ainda FISC – Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, de onde remanesceram lembranças de uma época difícil, mas sobremaneira importante de minha vida. Para lá retornei, encontrando o mesmo ambiente acolhedor, familiar, profissional e extremamente qualificado. Como cresceu, tornando-se uma referência educacional neste país em que a educação é cada vez mais mercantilizada, avaliada pela métrica da pontuação e da produção científica quantificada.

Não há instituição sem as pessoas que a compõem. Por isso, meu coração se enche de satisfação em agradecer, especialmente, aos professores e colaboradores da UNISC: que corpo docente maravilhoso eu encontrei! Cada viagem para as aulas era uma alegria, uma emoção em sorver os ensinamentos, os debates e as apresentações. Profissionais na acepção da palavra, porquanto sensíveis às dificuldades do corpo discente, tratando-nos com absoluta fidalguia e profissionalismo. Profundamente conhecedores dos conteúdos trabalhados, dedicados em seu mister. Nomino aqui, em especial, os Doutores (as) Caroline Müller Bitencourt, Clóvis Gorczewski, Fabiana Marion Spengler, Janriê Rodrigues Reck, João Pedro Schmidt, Mônia Clarissa Hennig Leal e Rogério Gesta Leal, que ministraram disciplinas fundamentais no decorrer do curso. Pelo profissionalismo, cultura e humanismo: vocês cativaram minha admiração. Estendo, também, o carinho aos demais docentes do PPGD, com quem tive contato no decorrer do curso. Muito obrigado a todos!

Às Professoras Pós-doutoras Marli Marlene Moraes da Costa e Mônia Clarissa Hennig Leal, anterior e atual Coordenadoras do PPGD, meu agradecimento e reconhecimento carinhoso, pois foram sempre cordiais, solícitas e absolutamente profissionais na condução e sucesso do Programa.

Ao professor Doutor Rogério Gesta Leal, o agradecimento mais especial entre todos no ambiente acadêmico. Sempre o via, nos tempos da graduação, uma vez que fomos contemporâneos. Ele um ano à frente no curso. Certamente não me conhecia, mas eu já o via nos corredores (as turmas eram anuais e na última fileira de prédios novos da então FISC)

como um estudante especial, inquieto, precursor, participativo e ativo. O destino nos recolocou frente a frente de maneira ocasional, diante de um elevador de prédio público, já em Porto Alegre. E foi daí que nasceu o incentivo fundamental para que eu assumisse o desafio do doutoramento em nossa querida Santa Cruz do Sul. Professor Doutor Rogério, meu mais profundo e fraterno muito obrigado pelos ensinamentos, pelas orientações, pela paciência em corrigir meus trabalhos, e escusas pelos momentos que tomei de teu precioso tempo.

Devo agradecer, ainda no ambiente acadêmico, ao meu querido amigo e irmão sentimental Doutor Luís Augusto Stumpf Luz: Guto, se a vida distanciou espacialmente meus irmãos de sangue, te colocou ao meu lado para compartilhar o dia a dia, nos momentos bons e difíceis. A ti devo um agradecimento muito especial, pois sempre me incentivaste a iniciar e concluir este doutoramento. Já no primeiro dia, quando te surpreendi com a decisão e foste induzido a ajudar na realocação dos horários de minhas aulas naquele semestre. Muito Obrigado.

Dedico um agradecimento especial à Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP, Instituição com a qual tenho vínculo profissional e, já na qualidade de bolsista, em 1989, contribuiu imensuravelmente para minha carreira profissional no Ministério Público. Divido, hoje, com a família, o Ministério Público e a FMP minha vida, e sou absolutamente feliz e grato pelo que sou a estes três ambientes. Ser Ministério Público é acreditar que há esperanças em uma sociedade melhor. Atuar na FMP é crer em um espaço educacional de excelência, que pode alavancar a sociedade para um mundo mais justo.

A família é tudo. É nela que encontramos o conforto espiritual, imaterial. Por isso, deixei para o final o agradecimento aos meus pais, que me educaram desde o primeiro dia em um ambiente saudável. Criaram-me em uma escola, pois professores foram e nela residíamos desde que nasci. Quanto incentivo desde os tempos da juventude. Vocês, meus pais, formaram meu sólido alicerce, que permite enfrentar, por vezes, duros desafios. Aos irmãos Liana e André, embora distantes fisicamente, sabem que estamos próximos no coração.

Mas à Bete, minha esposa, e à Gabriela e à Fernanda, minhas filhas, que formam, hoje, o espaço mais abençoado que tenho, palavras não podem traduzir o amor e o agradecimento que merecem. Bete, quanta paciência tiveste comigo. Na imensidão de horas que, trabalhando e estudando, subtraí do nosso convívio, fostes sempre companheira inseparável, incentivadora e ombro para minhas angústias. Dizer muito obrigado é pouco. Gabi e Nanda, minhas filhas amadas, vocês ainda são pequenas e não mereciam a falta de tempo que os estudos e o

trabalho do papai tomou do convívio e das brincadeiras que tanto queriam. Mas, tudo também foi por vocês, e quando crescerem, espero ter deixado uma semente para a felicidade de vocês, não necessariamente sob a forma material, mas para que tenham um ambiente social mais fraterno e justo. Amo vocês, Bete, Gabi e Nanda, incondicionalmente.

Parafrazeando N. Luhman, é nosso dever bater na probabilidade da corrupção. Para quando a improbabilidade de actividades corruptivas? Ninguém sabe. Mas tem de se começar por algum lado.

José Joaquim Gomes Canotilho

RESUMO

O tema da pesquisa a ser desenvolvido refere-se ao fenômeno da corrupção envolvendo empresas e a Administração Pública. Problema central multifacetado e histórico imbricado com o caso concreto denominado Operação Lava Jato no Brasil e suas implicações com a Lei n.º 12.846/2013, Lei Anticorrupção Empresarial, que exsurgiu a partir do fomento de organismos internacionais, a fim de que se possa extrair desta experiência possibilidades de instituição de políticas públicas voltadas à prevenção e enfrentamento da corrupção no ambiente público em sua relação com pessoas jurídicas nacionais e internacionais. Hodiernamente, a corrupção tem se revelado acentuadamente, produzindo efeitos nefastos e impeditivos das mínimas condições de dignidade humana em muitos ambientes sociais, tendo como acontecimento paradigmático inigualável o escândalo envolvendo empresários, políticos e outros personagens desvelado por meio de uma investigação emblemática denominada Operação Lava Jato. O problema central desta tese, portanto, é o de verificar, por meio de uma inflexão histórico-sociológica inicial, bem como da análise dos marcos normativos nacionais e internacionais, se, a partir da Lei n.º 12.846/2013 é possível extrair políticas públicas preventivas e curativas de enfrentamento do fenômeno das práticas corruptivas em nosso país, tomando-se como referência, para tanto, o caso concreto identificado pela Operação Lava Jato. Enquanto Objetivo Geral, aborda-se a natureza fenomenológica da corrupção como acontecer histórico complexo no âmbito das relações sociais, institucionais e interpessoais, em especial considerando o tratamento que recebe do debate político e jurídico. A partir dos contornos que permitem definir o fenômeno da corrupção, procura-se identificar a colmatação da sociedade e do Estado brasileiro com o fito de apurar os níveis de imunização ou contaminação pelo fenômeno das práticas corruptivas. Objetivo Específico da tese será verificar qual o modelo hegemônico e histórico vigente no Brasil quanto à responsabilização de pessoas físicas ou jurídicas por atos corruptivos. Objetiva-se, também, identificar os marcos normativos internacionais e nacionais que tratam da corrupção como problema jurídico e político para cotejar com a realidade brasileira. É objetivo ainda identificar as condições de possibilidade para se evitar a corrupção, analisando estritamente as relações entre pessoas jurídicas e o Poder Público, tomando por base o paradigmático caso da Operação Lava Jato, em seu cotejo com o incipiente diploma normativo da Lei n.º 12.846/2013. Também como objetivo específico, efetua-se a análise dos instrumentos de direito material e processual e os demais consectários decorrentes da Lei Anticorrupção Empresarial Brasileira, que possam servir como ferramentas de políticas públicas de controle preventivo e curativo da corrupção na seara das relações empresariais com o poder público, verificando em que medida podem gerar política pública nesta direção, em especial a partir do estudo do caso concreto conhecido no Brasil como Operação Lava Jato. Isso tudo para poder concluir pela (in)existência de políticas públicas eficazes no Brasil para a prevenção e controle da corrupção, que se voltem ao combate pedagógico-preventivo e curativo-punitivo das práticas corruptivas originadas das relações empresariais com o poder público, possibilitando o fomento a uma política pública deste jaez.

Palavras-chave: Políticas públicas. Corrupção. Lei Anticorrupção Empresarial. Acordo de Leniência. *Compliance*.

RESUMEN

El tema de la investigación que será desarrollado se refiere al fenómeno de la corrupción involucrando empresas y la Administración Pública, problema multifacético e histórico, buscando el análisis central referente al estudio del caso concreto denominado Operação Lava Jato en Brasil y sus implicaciones con la Ley n. 12.846 / 2014, Ley Anticorrupción Empresarial, que existió a partir del fomento de organismos internacionales, a fin de que se puedan extraer de esta experiencia posibilidades de institución de políticas públicas dirigidas a la prevención y enfrentamiento de la corrupción en el ambiente público relacionadas con las personas jurídicas nacionales e internacionales. La existencia de prácticas corruptivas tiene una connotación histórica, remitiéndonos a la investigación de su enfoque a partir de la filosofía clásica y de algunas ramas del conocimiento, como la sociología y la ciencia política, con el fin de examinar la existencia de evidencias del fenómeno de la corrupción desde los primordios de la humanidad. También multifacético, en la medida en que los tentáculos de la corrupción se reflejan en una gama interminable de ambientes, especialmente social, jurídico, político y económico. En los últimos años se ha acentuado, produciendo efectos nefastos e impeditivos de las mínimas condiciones de dignidad humana en muchos ambientes sociales, teniendo como acontecimiento paradigmático inigualable el escándalo involucrando a empresarios, políticos y otros personajes que están siendo dados a conocer por medio de una investigación histórica denominada Operação Lava Jato . Se pretende evaluar, pues, el pensamiento filosófico, jurídico y de la ciencia política acerca del problema de la corrupción. Ante este enfoque tripartita, centrarse en el enfrentamiento de la contribución normativa establecido a partir de la Ley n° 12.846 / 2013, denominada Ley Anticorrupción Empresarial, producto de ideales fomentados internacionalmente, con el propósito de encontrar condiciones de posibilidad para cotejar sus instrumentos con el caso concreto a ser analizado, representado por la Operação Lava Jato. Esto lleva a la comprensión de la (in)existencia de políticas públicas eficaces en Brasil para la prevención y control de la corrupción, que conduzca al combate pedagógico-preventivo y curativo-punitivo de las prácticas corruptivas originadas de las relaciones empresariales con el poder público, posibilitando el fomento a una política pública de esta naturaleza.

Palabras clave: Políticas públicas, corrupción, Ley Anticorrupción Empresarial, Acuerdo de Leniencia, *compliance*.

ABSTRACT

The research topic to be developed refers to corruption phenomenon involving companies and the Public Administration. A central multifaceted and historical problem imbricated with the concrete case called Lava Jato Operation in Brazil and its implications with Law no. 12.846 / 2014, Anti-Corruption Law, which emerged from the promotion of international organizations, in order to extract from this experience possibilities for the institution of public policies aimed at preventing and coping with corruption in the public environment in its relations with national and international legal entities. Nowadays, the corruption has been accentuated, producing a negative and impeding effect of conditions of human dignity in many social settings, having as paradigmatic event unequaled the scandal involving businessmen, politicians and other characters that have been unveiled through a historical investigation called Lava Jato Operation. The main problem of this thesis, therefore, is to verify, by means of an initial historical-sociological inflection, as well as the analysis of national and international regulatory, if, from the Law no 12.846 / 2013 it is possible to extract preventive and curative public policies to confront the phenomenon of corrupt practices in our country, taking as reference, for this purpose, the specific case called Lava Jato Operation. As a General Objective, it address the corruption phenomenological nature as a complex historical event within the social framework, institutional and interpersonal relations, especially considering the treatment it receives from the political and legal debate. From the contours that allow to define the phenomenon of corruption, seeks to identify the damping of the Brazilian society and state in order to determine the levels of immunization or contamination by the phenomenon of corruptive practices. The main objectives of the thesis consist in verifying which hegemonic and historical model prevails in Brazil when it comes to the accountability of individuals or legal entities for acts of corruption. It also aims to identify the international and national normative frameworks that deal with corruption as a legal and political problem to compare with the Brazilian reality. The objective is also to identify the conditions of possibility to avoid corruption, analyzing strictly the relations between legal entities and the Public Power, based on the paradigmatic case of Lava Jato Operation, in its comparison with the incipient normative decree of Law no. 12.846 / 2013. It also intends to develop, as a specific objective, the analysis of the instruments of material and procedural law and the other consequences arising from the Brazilian Corporate Anti-Corruption Law, that can serve as tools of public policies for preventive and curative control of corruption in the area of business relations with the public power, verifying to what extent they can generate public policy in this direction, especially from the study of the concrete case known in Brazil as Lava Jato Operation. This is in order to be able to conclude by the (in) existence of effective public policies in Brazil for the prevention and control of corruption, to turn to the pedagogical-preventive and curative-punitive combat of corruptive practices originated from business relations with the public power, the promotion of a public policy of this kind.

Keywords: Public policies. Corruption. Anti-Corruption Corporate Law. Leniency Agreement. *Compliance*.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A NATUREZA FENOMENOLÓGICA DA CORRUPÇÃO - UM ACONTECER COMPLEXO NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS	21
2.1	ELEMENTOS CONCEITUAIS PLURÍVOCOS DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO	21
2.2	A CORRUPÇÃO COMO ELEMENTO PRESENTE NA FORMAÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E SOCIAIS	29
2.3	O MODELO HEGEMÔNICO NA FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO E DA SOCIEDADE BRASILEIRA EM SUAS RELAÇÕES COM A CORRUPÇÃO.....	50
3	MARCOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS QUE TRATAM DA CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA JURÍDICO E POLÍTICO E A RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA.....	69
3.1	O CONVENCIONALISMO INTERNACIONAL COMO REFERENCIAL INDECLINÁVEL COM VISTAS À PREVENÇÃO E CONTROLE DAS PRÁTICAS CORRUPTIVAS	69
3.2	A PREVALÊNCIA DO SANCIONAMENTO DA PESSOA FÍSICA POR ATOS CORRUPTIVOS NO BRASIL, DESCURANDO DA ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES À PESSOA JURÍDICA QUANDO EM SUAS RELAÇÕES MERCADOLÓGICAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	89
3.3	A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL N.º 12.846/2013, EM FACE DE ATOS CORRUPTIVOS POR ELAS PRATICADOS EM DETRIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	101
4	O CASO DA OPERAÇÃO LAVA JATO NO BRASIL, SEUS REFLEXOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DECORRENTES DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO O MERCADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE CRÍTICA	115
4.1	O PRECEDENTE DO MENSALÃO E SUA CORRELAÇÃO COM A OPERAÇÃO-LAVA JATO	117
4.2	AS ORIGENS DA OPERAÇÃO LAVA JATO.....	124
4.3	DADOS ESTATÍSTICOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO.....	130

4.4	IMPACTOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO REVELADA PELA OPERAÇÃO LAVA JATO: EFEITOS DELETÉRIOS À DEMOCRACIA.....	138
4.4.1	EFEITOS DA CORRUPÇÃO COM RELAÇÃO À CREDIBILIDADE NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	147
4.4.2	EFEITOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO	153
5	POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS E CURATIVAS DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO PESSOAS JURÍDICAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA LEI ANTICORRUPÇÃO. CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES COM FUNDAMENTO NO PARADIGMA DA OPERAÇÃO LAVA JATO E DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL N.º 12.846/2013.....	159
5.1	ATRIBUIÇÕES DE SENTIDO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS APROXIMATIVOS.....	161
5.2	A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL VOLTADA À PREVENÇÃO E CONTROLE DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS ORIUNDAS DA RELAÇÃO EMPRESARIAL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	165
5.3	O INSTITUTO DA <i>COMPLIANCE</i> COMO PERSPECTIVA PARA SE CRIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA PREVENTIVA DOS ATOS CORRUPATIVOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO LAVA JATO – LIÇÕES PARA O FUTURO	173
5.4	O INSTITUTO DO ACORDO DE LENIÊNCIA COMO PERSPECTIVA PARA SE CRIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA CURATIVA DOS ATOS CORRUPATIVOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO LAVA JATO – LIÇÕES PARA O FUTURO	188
5.5	FORTALECIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO....	205
5.6	EVOLUÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONTROLE HORIZONTAL INTRÍNSECO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM VISTAS À PREVENÇÃO E COMBATE ÀS PRÁTICAS CORRUPATIVAS	214
6	CONCLUSÃO.....	224
	REFERÊNCIAS	236

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da corrupção é multifacetado e histórico.

A existência de práticas corruptivas possui conotação histórica, nos remetendo à investigação de sua abordagem a partir da filosofia clássica e de alguns ramos do conhecimento, como a sociologia e a ciência política, com o fito de verificar a existência de evidências do fenômeno da corrupção desde os primórdios da humanidade. Também compreendido como fenômeno multifacetado, na medida em que os tentáculos da corrupção se fazem refletir em uma gama infindável de ambientes, notadamente social, jurídico, político e econômico. Hodiernamente, as práticas corruptivas têm se acentuado, produzindo efeitos nefastos e impeditivos das mínimas condições de dignidade, tendo como acontecimento paradigmático inigualável o escândalo envolvendo empresários, políticos e outras personagens que vem sendo desvelado por meio de uma investigação retumbante denominada Operação Lava Jato.

A existência de práticas corruptivas é fenômeno que não se tem revelado recentemente, mostrando-se preocupante nas mais variadas espécies de relações desenvolvidas pelo ser humano. Seus reflexos, da mesma forma, não são localizados, visto que são disseminados por meio das incontáveis atividades decorrentes da fricção social, quer seja na esfera das relações privadas, no ambiente público e, como também, quando se trata da interrelação do indivíduo com o Estado.

Na atualidade, é possível verificar que a responsabilização da pessoa física por atos corruptivos é a tônica de todo o sistema jurídico ocidental, porquanto a existência de tratamento normativo para tais atividades sempre foi tutelado pelo direito. No Brasil, entretanto, recentemente observou-se uma virada neste modelo, com o advento da nova Lei n.º 12.846/2013, já identificada no meio jurídico e acadêmico como Lei Anticorrupção Empresarial. A Lei n.º 12.846/2013 estabeleceu em nosso país institutos normativos inéditos, permitindo a incidência de mecanismos preventivos e curativos que pretendem se apresentar mais acentuados e eficazes quando ocorra a prática da corrupção por pessoas jurídicas em detrimento dos interesses da Administração Pública. Este marco legislativo pode significar um avanço quando verificado o modelo tradicional vigente, que privilegia a responsabilização do indivíduo enquanto pessoa física por atos da mesma natureza ou outros atos que afrontem bens jurídicos relevantes. Entretanto, tamanhas são as mazelas produzidas pelas práticas corruptivas originadas da relação empresarial com o poder público, que se observa uma

intensa defasagem acadêmica acerca do tema, a despeito do despertar já ocorrido, inclusive em nível internacional, em virtude de escândalos emergidos no Brasil e no exterior com tônica na corrupção, propiciando reflexos jurídicos, econômicos, sociais e políticos intensamente acentuados.

De qualquer sorte, com relação aos avanços legislativos inerentes à tutela do patrimônio público quando exposto às práticas corruptivas oriundas das relações mercadológicas entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas, apesar dos impulsos advindos do convencionalismo internacional acerca do tema, o Brasil era leniente em relação aos necessários avanços legislativos. No ambiente internacional, já se faziam sentir os intensos movimentos preconizando o necessário enfrentamento da corrupção por meio de medidas legislativas eficazes e modernas, que deveriam ser internalizadas em cada país. Nesse sentido, entre tantos outros movimentos, cite-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Veja-se, também, o surgimento de organismos internacionais específicos destinados ao combate à corrupção, como a Transparência Internacional.

Nesta conjuntura, situa-se o fenômeno de corrupção denominado Operação Lava Jato, que vem mobilizando o país, em todos os seus ambientes, haja vista se constituir, provavelmente, na operação que envolveu o maior escândalo da história brasileira e quiçá mundial. Trata-se de uma plêiade de investigações, comandadas pelo Ministério Público e pela Polícia Federal, com atuação do Poder Judiciário e o contributo de outros órgãos de controle interno da administração pública, como a Controladoria-Geral do União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU). Esta investigação se destina a apurar um esquema de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, operações fraudulentas, e outras práticas ilícitas, envolvendo algumas das maiores empresas nacionais e internacionais e um conjunto enorme de políticos e pessoas detentoras de cargos públicos, figuras proeminentes em suas funções públicas e privadas, nos mais altos escalões da república, refletindo-se em diversas ações penais, prisões de pessoas até então com muita influência econômica, social e política. Enfim, significa o desvelar de práticas inimagináveis em suas proporções, todas perpetradas por meio da corrupção decorrente das relações das empresas privadas com o poder público. Esta operação iniciou em março de 2014, perante a Justiça Federal de Curitiba, estimando-se que as apurações levarão à descoberta de muitos bilhões desviados do erário nesta relação

entre pessoas jurídicas e a Administração Pública.¹ Trata-se, portanto, de caso concreto de proporções inigualáveis na história brasileira e, provavelmente, da humanidade até o momento, que merece ser tomado como paradigma para qualquer enfrentamento do tema da corrupção, notadamente quando se observar as relações entre o setor privado e o erário.

Diante deste panorama, o tema da corrupção existente a partir das relações entre o setor privado e o Estado, e seus consectários, notadamente a partir do estudo de caso concreto que nos oferece incontáveis subsídios em vista de sua proporção, complexidade e extensão, necessita de enfrentamento acadêmico aprofundado, atualizado e científico para que represente um contributo epistemológico, com o objetivo de viabilizar sua apreciação com limites e significados seguros e eficazes. Assim, a possibilidade de se cair em um círculo dialético vicioso que represente tão somente mais um trabalho acadêmico desconectado com a realidade, é reduzida. Isso porque se pretende desenvolver um trabalho que permita o apontamento de caminhos concretos para a aplicação do saber científico destinado à propositura de política pública vinculada ao tema, com potencial para a prevenção e enfrentamento das práticas corruptivas oriundas do setor privado empresarial quando relacionado com o poder público. Com isso, revela-se importante o desenvolvimento do tema em razão de sua relevância social, jurídica, econômica e científica, sua atualidade e percuciência acadêmica.

O problema central desta tese é o de verificar, por meio de uma inflexão histórico-sociológica inicial, bem como da análise dos marcos normativos nacionais e internacionais, se, a partir da Lei nº 12.846/2013, é possível extrair políticas públicas preventivas e curativas de enfrentamento do fenômeno das práticas corruptivas em nosso país, tomando-se como referência, para tanto, o caso concreto identificado pela Operação Lava Jato. Importante ressaltar que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) se destina a prevenir e responsabilizar as empresas por atos de corrupção lesivos ao patrimônio público e seus interesses.

Enquanto hipótese da tese, sustentamos que a partir do surgimento da Lei n.º 12.846/201 (Lei Anticorrupção Empresarial) é possível e necessário o estabelecimento de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção originada das pessoas jurídicas na relação com a administração pública. Apresentam-se como instrumentos para tanto: o fomento à implementação do instituto do *compliance*, a melhor regulamentação do acordo de leniência, bem como o fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público neste

¹ <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>

cenário, e também o aperfeiçoamento nas relações de controle horizontal da Administração Pública com vistas à prevenção e combate às práticas corruptivas. Destaca-se que a referida Lei foi inserida no sistema jurídico brasileiro, decorrente do panorama normativo internacional relativo ao tema da corrupção, e notadamente em seu enlace com o paradigmático caso conhecido como Operação Lava Jato em ocorrência no Brasil.

Enquanto Objetivo Geral, esta tese propõe-se ao desiderato de demarcar a natureza fenomenológica da corrupção como acontecer histórico complexo no âmbito das relações sociais, institucionais e interpessoais, em especial a partir do tratamento que recebe do debate político e jurídico. Neste contexto, a partir dos contornos que permitem definir minimamente o fenômeno da corrupção, procura identificar a colmatação da sociedade e do Estado brasileiro com o fito de apurar pela via investigativa os níveis de imunização ou contaminação pelo fenômeno das práticas corruptivas.

Decorrem daqui os Objetivos Específicos da tese, entre os quais verificar qual o modelo hegemônico e histórico vigente no Brasil quando se trata da responsabilização por atos corruptivos, isto é, se voltado ao sancionamento da pessoa física em sua individualidade ou se há preocupação com as responsabilidades da pessoa jurídica quando em suas relações mercadológicas com a Administração Pública. Propõe-se, também, identificar os marcos normativos internacionais e nacionais que tratam da corrupção como problema jurídico e político para cotejar com a realidade brasileira. A partir deste entendimento, impõe-se identificar as condições de possibilidade para se evitar a corrupção, analisando estritamente as relações entre pessoas jurídicas e o Poder Público. Aqui, toma-se por base o paradigmático caso da Operação Lava Jato, em seu cotejo com o incipiente diploma normativo da Lei n.º 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção Empresarial Brasileira, que exsurgiu no sistema jurídico com vistas à prevenção e à responsabilização das pessoas jurídicas pela prática de atos corruptivos em detrimento da Administração Pública. Pretende-se ainda desenvolver, enquanto objetivo específico, a análise dos instrumentos de direito material e processual e os demais consectários decorrentes da Lei Anticorrupção Empresarial Brasileira, que possam servir como ferramentas e políticas públicas de controle preventivo e curativo da corrupção na seara das relações empresariais com o poder público, verificando em que medida podem gerar política pública nesta direção, em especial a partir do estudo do caso concreto amplamente conhecido no Brasil como Operação Lava Jato. O presente trabalho, entretanto, não tem por objetivo aprofundar, subjetivamente, o mérito da Operação Lava Jato, cingindo-se a extrair

informações concretas disponíveis para perscrutar a possibilidade de formatação de políticas públicas em seu cotejo com a Lei Anticorrupção Empresarial.

Para cumprir este mister, o texto está dividido em quatro capítulos.

No primeiro, encontram-se as bases teóricas relativas à natureza fenomenológica da corrupção, sob o prisma de constituir um acontecer complexo no âmbito das relações sociais e políticas. Neste capítulo, dividido em três tópicos, inicialmente serão investigados os elementos conceituais plurívocos do fenômeno da corrupção. Após, busca-se apontá-la como elemento presente na formação das relações políticas e sociais. Por derradeiro, situar o modelo hegemônico na formação histórica do Estado e da sociedade brasileira em suas relações com as práticas corruptivas.

O segundo capítulo, propõe-se a apresentar os marcos normativos internacionais e nacionais que tratam da corrupção como problema jurídico e político, centrando o enfoque na possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas por atos corruptivos. Para tanto, divide-se em três tópicos, iniciando pela constatação do convencionalismo internacional como referência indeclinável para a prevenção e controle das práticas corruptivas. O segundo tópico deste capítulo nos remete à análise da prevalência do sancionamento da pessoa física por atos corruptivos no Brasil, em detrimento da atribuição de responsabilidades à pessoa jurídica quando em suas relações mercadológicas com a Administração Pública. Em um terceiro plano, dando sequência à pesquisa, propõe-se a análise da novel Lei n.º 12.846/2013, inédita no cenário brasileiro, quanto à possibilidade de responsabilização civil e administrativa objetiva das pessoas jurídicas em face de atos corruptivos praticados em detrimento do erário.

O terceiro capítulo é emblemático para o presente trabalho científico, por apresentar uma abordagem estrutural sobre um caso concreto sem dimensões até hoje vistas no ambiente nacional, e quiçá internacional. Trata-se de analisar o caso da Operação Lava Jato, seus reflexos políticos, institucionais e econômicos decorrentes da corrupção envolvendo agentes do mercado e da Administração Pública. Os trabalhos de pesquisa, neste particular, apresentarão o precedente do Mensalão e sua correlação com a Operação Lava Jato em um primeiro momento, e em seguida, buscaremos as origens da Operação Lava Jato. Em um terceiro momento, haverá a apresentação dos dados estatísticos da Operação Lava Jato, que poderão nos dar a dimensão do fenômeno da corrupção brasileira. Percorrido esse caminho, serão apresentados os impactos negativos da Operação Lava Jato, como os efeitos deletérios à Democracia, as consequências com relação à credibilidade nas instituições democráticas e os reflexos econômicos.

No capítulo seguinte, apresentaremos uma abordagem propositiva de condições e possibilidades com vistas à formação de políticas públicas contendo instrumentos preventivos e curativos voltados ao enfrentamento da corrupção envolvendo pessoas jurídicas e a Administração Pública. Esse entendimento ocorre por meio do sombreamento verificado entre a Lei Anticorrupção Empresarial, Lei n.º 12.846/2013, e o paradigmático caso da Operação Lava Jato. Para tanto, o capítulo subdivide-se em seis tópicos, iniciando-se pela atribuição de sentido às políticas públicas, por meio da identificação de conceitos aproximativos. Conseqüentemente, poder-se-á concluir pela (in)existência de uma política pública no Brasil voltada à prevenção e ao controle das práticas corruptivas oriundas da relação empresarial com a Administração Pública. Em terceiro plano, apresenta-se o instituto do *compliance* como instrumento preventivo dos atos corruptivos para a formatação de uma política pública deste jaez. No quarto subitem, propõe-se uma abordagem do instituto do acordo de leniência, como instrumento curativo para a composição de uma política pública de controle da corrupção empresarial em detrimento da Administração Pública. O quinto tópico do capítulo apresenta como perspectiva inexorável à formatação de qualquer política pública idônea que se queira imaginar voltada ao combate à corrupção o necessário fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público. Por fim, destaca-se o tópico que propõe a necessidade de evolução nas relações de controle horizontal da Administração Pública, com vistas à formatação de uma política pública sólida destinada à prevenção e o combate às práticas corruptivas, porquanto se verifica a existência de grande celeuma no que concerne à atuação dos órgãos de controle legitimados, ou não, pela legislação inerente ao tema, notadamente a Lei n.º 12.846/2013.

A Metodologia utilizada na tese, considerando-se que o trabalho é de natureza bibliográfica, foi o indutivo, destinado à investigação científica a fim de construir e testar uma possível resposta ou solução a um problema concreto e relevante cientificamente, a partir do material consolidado sobre o tema. Já como método de procedimento, utilizou-se o histórico-crítico, procurando dar tratamento localizado no tempo à matéria objeto do estudo, investigando os acontecimentos, processos e instituições envolvidos nas relações entre o Mercado e a Administração Pública, geradores de atos de corrupção, aferindo como ocorrem hoje tais relações, com vistas à prospecção de políticas públicas voltadas ao controle destas práticas. Em termos de técnica da pesquisa, utilizou-se documentação direta e indireta, com consulta em bibliografia de fontes primárias e secundárias, tais como: publicações avulsas, jornais, revistas especializadas na área da pesquisa, livros, periódicos de jurisprudência, etc.,

tanto nacionais como internacionais, especializados na matéria investigada, além do estudo do caso concreto da Operação Lava Jato.

2 A NATUREZA FENOMENOLÓGICA DA CORRUPÇÃO - UM ACONTECER COMPLEXO NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS

2.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS PLURÍVOCOS DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

Efetivamente, a corrupção tem demonstrado faces multissetoriais, revelando-se historicamente no ambiente público, nas relações entre particulares e na interação entre particulares e a Administração Pública, em variados níveis de incidência.

E, nos dias atuais, a incidência das práticas corruptivas assumiu proporções que, consoante o dizer de Lopes (2011, p. 39), permitem identificá-la “[...] como um conceito voraz, porquanto a dimensão amplificada do “fenômeno” corrupção redimensiona o entendimento do “conceito” de corrupção“. Em vista disso, e para se chegar ao cerne deste trabalho, não se poderá prescindir da prospecção de bases conceituais, que nos remete a uma gama de informações complexas e, como se verá, absolutamente variantes.

O trabalho científico que será desenvolvido pressupõe o estabelecimento de limites conceituais em torno da palavra “corrupção”. Esse é o fenômeno sobre o qual gravitará o debate acadêmico, constituindo-se o termo “corrupção” no nó górdio que permitirá irradiar reflexões temáticas pontuais, dirigidas aos objetivos e à solução do problema da pesquisa. Este desiderato, entretanto, é um grande desafio.

Tratando-se de uma produção acadêmica de caráter jurídico, é premissa básica o estabelecimento de preceitos com a maior precisão terminológica possível. Esse pressuposto, aliás, permitirá trilhar as várias faces que o problema desafiado neste trabalho científico apresentará.

Destarte, não descuramos da advertência proposta por Warat (1984), no sentido de que uma análise puramente linguística ou discursiva é insuficiente, porquanto afastada dos efeitos políticos da própria significação produzida a partir do saber dominante, fenômeno próprio e indissociável da ciência jurídica. Há de se considerar, sempre, que a formação de um conceito ou discurso, além de seu conteúdo formal de significado, também é condicionado por monopólios do saber, que pré-constituem a produção social geral inerente a qualquer conceito. Na visão de Warat (1984), ambos, o limite estreito de uma abordagem simbólico-formal de qualquer conceito ou discurso, assim como o domínio de uma linguagem profissionalizada sobre o tema não são salutares, dado que imunizam o conteúdo e esterilizam

seus sentidos, engessando-os em uma dogmática retórica que merece ser enfrentada por juízos críticos.

Nesse sentido, pois, a busca de uma matriz conceitual para o termo “corrupção” nos conduz a duas preocupações. Uma delas, representada pelo “senso comum teórico”, que oferece conceitos predeterminados, oriundos de uma abordagem profissional, mas limitada pelo pseudomonopólio do saber. Esse modelo é preponderante quando se analisa a dogmática jurídica vigente, já que limitada à reprodução de conhecimentos provindos de lugares comuns, basicamente compreensões doutrinárias e até jurisprudenciais que se limitam a produzir constatações, em detrimento de questionamentos de sentido e explicações. Segundo Warat (1994, p.57) os juristas do senso comum teórico

[...] contam com um emaranhado de costumes intelectuais que são aceitos como verdades de princípios para ocultar o componente político da investigação de verdades. Por conseguinte, canonizam certas imagens e crenças para preservar o segredo que escondem as verdades.

Vê-se, pois, que é extremamente desafiador encontrar um conceito de “corrupção” que possa contemplar a maior parte dos sentidos percebidos pelos mais variados ambientes nos quais o fenômeno se revela na atualidade. A heterogeneidade do tema fomenta uma gama absolutamente intensa de sensibilidades para a produção de um conceito satisfatório acerca dessa palavra. E qualquer opção não estará infensa à crítica, o que, por si só, não deve conduzir o cientista à desesperança, mas sim, reforçar a crença na necessidade do enfrentamento do desafio.

As advertências de Warat (1994) são um alerta para qualquer pesquisa científica séria que se pretenda e necessita de produzir, e nos inspiram a adotar todas as cautelas possíveis e a incursionar com profusão todas as perspectivas em torno do tema, sem a garantia de imunidade ou completude.

Nesta linha, apenas como ponto de partida, observam-se acepções formais ou mesmo semânticas empregadas para o termo “corrupção”. Com ele, pretende-se estruturar um segundo aspecto que se considera relevante, isto é, o significado histórico-filosófico para essa expressão que, hodiernamente, assumiu contornos indissociáveis da vida acadêmica e jurídica e social, “a corrupção”.

Inicialmente, observa-se que já na filosofia grega, o sentido do termo “corrupção” era denotativo de alteração da matéria, modificação de seu estado original. A primeira visão naturalística da “corrupção” foi empregada por Platão, ao registrar a explicação que Sócrates

proferiu a Glauco sobre a possibilidade de modificação de um Estado. Naquele momento, já com um veio político, Sócrates leciona “[...] que tudo o que nasce está sujeito à corrupção [...]”. Por isso, uma República também estaria sujeita a se transformar em outras formas de governo, uma vez que não perdurará para sempre. Sua convicção para o encerramento cíclico de um Estado decorria da própria natureza dos seres, como também seria depois preconizado por Aristóteles. Sócrates, o filósofo grego, partia da ideia de que o ciclo natural dos seres é progressivo e regressivo, até a degeneração. Por isso, os Estados e seus sistemas políticos também não seriam perenes. Esse fenômeno era identificado por “corrupção” (PLATÃO, 2001, p. 306).

Uma aprofundada representação deste pensamento foi traduzida por Aristóteles (2007), que concebia o fenômeno da “corrupção” a partir de uma acepção naturalística, porquanto se preocupava em constatar a degradação natural dos seres vivos. No sentido aristotélico, a natureza propicia a evolução natural dos seres, desde o nascimento, passando pelo crescimento e desenvolvimento então culminando com a deterioração até o padecimento com a morte. É inexorável a passagem por este processo evolutivo e involutivo. As oscilações admissíveis decorrem de determinados eventos que podem alterar a rotina cronológica dessas fases, o que para Aristóteles (2001) poderia ser representado por determinadas patologias, ou mesmo exigências anormais do corpo em atividades atípicas. Há, pois, nessa concepção aristotélica para o fenômeno corruptivo, uma conotação naturalística e degenerativa dos seres, que se deterioram ao seu tempo natural ou com maior brevidade por interferências externas.

O sentido empregado para o termo “corrupção” a partir da visão da filosofia grega clássica não difere da origem etimológica elencada pela doutrina moderna. Há consenso literário no sentido de que a expressão provém do latim. Para Seña (2014, p. 22), deriva de *corrumpere*, e sua utilização ao longo da história ocorreu em dois sentidos. “Em um sentido *geral*, representativo de destruição, devastação ou adulteração de um material orgânico, a exemplo de um pedaço de madeira. Em sentido *particular*, designativo de uma atividade humana específica, a exemplo do suborno, extorsão, de conotação pejorativa”.

Não é diversa a conclusão de Pimentel Filho (2015, p. 6), quando assevera que, tanto nas línguas latinas como nas anglo-saxãs, o termo corrupção é derivado do latim *corruptio/corruptionis*. Esclarece que a primeira concepção, em vez de representar o abuso de alguém que exerce o poder estatal para angariar proveitos privados, possuía significado de “putrefação, deterioração da matéria ou decadência física”. Ressalta que, mesmo quando os filósofos da Grécia clássica se referiam aos sistemas políticos da época, primeiramente

identificavam sua sucumbência como sendo uma espécie de corrupção natural, de desgaste inerente à matéria.

Nesse sentido, efetivamente, o filósofo grego, assim como já o fizera para justificar a corrupção dos seres vivos, quando de sua análise sobre as formas de governo da monarquia, da aristocracia e da democracia, apregoava que, quando padecessem do mal da degeneração, dariam azo ao surgimento da tirania, da oligarquia e da anarquia, respectivamente. Esse processo degenerativo seria circular, fruto da corrupção de seus governantes, que alterariam o rumo natural dos regimes ao privilegiarem o interesse individual em detrimento do bem comum. A circularidade dos regimes políticos, para Aristóteles (2007), decorreria do fato de ser natural a degeneração das monarquias, que seriam suplantadas pelas tiranias. Estas, fruto da insatisfação popular, poderiam dar espaço à aristocracia, sucedendo-se os regimes até a anarquia. Neste momento, novamente, haveria a insurgência popular, dando azo ao novo surgimento da monarquia.

Para Martins (2008, p. 12-13), o termo corrupção deriva do latim *corruptio/onis*, de onde provém sua primeira acepção. Os latinos dos séculos I e II adotavam o termo *corruptionis* vinculando sua significação a partir da combinação de outros termos, isto é, *cum* e *rumpo*, derivados do verbo romper. Por isso, identifica-se com o significado “[...] romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente [...]”. Assim, *cum rumpo* ou *corruptionis* significava a ruptura das estruturas, a destruição dos fundamentos de algo, ou seja, destruir algo. Esta ruptura, entretanto, não era um evento instantâneo, repentino, mas sim paulatino.

A retomada do sentido semântico do termo de forma uníssona nos conduz à noção de depravação, deterioração, destruição degenerativa daquilo que era hígido. Esse entendimento nos remete também à acepção encontrada no Dictionnaire Alfabétique & Analogique de La Langue Française Le Petit Robert (1976), onde o termo *corruption* é definido como *décomposition, pourriture, putrefaction*, ou também *altération du jugement, du goût, du langage*. No The Oxford Dictionary and Thesaurus (1996), o termo corrupção também significa *moral deterioration, esp. widespread. Use of corrupt practices, esp. bribery or fraud. A irregular alteration (of a text, language, etc.) from its original state. B an irregularly altered form of a word. Decomposition.*

Uma visão mais generalista e abrangente, não apenas semântica para o conceito de corrupção é ofertada por Borrego et al. (2016, p. 565), que a definem como um fenômeno social, por meio do qual alguém atua racionalmente contra a ética e quase sempre contra a lei, com o desiderato de favorecer interesses particulares, sejam estes “egoístas ou parcialmente

solidários”. Realçam ser um “problema multifacético”, com diversas causas e efeitos, com fortes consequências socioeconômicas nocivas. Mesmo assim, não se afastam de seu sentido natural, ao afirmarem que a corrupção se refere à alteração, decomposição ou putrefação de uma coisa, e se associa principalmente aos processos políticos de governo, empresa e sociedade, quando estes são transformados para o prazer pessoal, deixando de lado a preocupação pelo serviço voltado ao interesse da comunidade. No aspecto do caráter do ser humano, sustentam que se pode entendê-la como a falta de virtude do homem. Neste particular, associam-se à ideia aristotélica de que o homem é um ser racional e sua virtude reside na busca da verdade e da razão, que se devem converter em princípios reitores de sua conduta pelo mundo, de tal forma que quando o homem atua contra tais princípios se diz que está sendo corrupto.

Duas maneiras de interpretar a corrupção são propostas por Martins (2008 p. 23-24). A primeira, a partir de uma leitura moralista, nos leva a concebê-la como a decadência das virtudes do indivíduo, prática que proporciona efeitos nefastos para a sociedade. A segunda, observando a corrupção como um fenômeno resultante das regras próprias do mundo político, não tendo relações com a moralidade do indivíduo. Sustenta que, a partir da existência de regramento próprio para o mundo político, diverso dos valores e virtudes morais do indivíduo, localizam-se as razões para a corrupção política de uma cidade, porquanto ligadas às fraquezas de suas leis e de suas instituições políticas, bem como à falta de preocupação e ação do cidadão em relação às coisas públicas. Por isso, o autor entende que essa visão política da corrupção tem se revelado mais adequada para explicar os fenômenos da corrupção, em detrimento do enfoque moralista, uma vez que permite revelar melhor suas causas.

Para BIASON (2012, p. 9-10), a corrupção não pode ser definida a partir de uma ciência isolada, mas sim de um contexto multidisciplinar, a exemplo da economia, da administração pública, da filosofia, da ciência política, do direito, da antropologia e da sociologia. Ignorando o aspecto naturalista/aristotélico, parte do pressuposto de que, em um primeiro momento, a corrupção era atrelada a problemas de ordem moral. A violação de normas morais era denotativa de ato corruptivo, o que acarretava, por consequência, uma compreensão e um julgamento personalizados. A responsabilidade social e política pelos atos de corrupção ficavam ligadas à ação da pessoa má, de caráter vulnerável. Isso tudo suscitava um problema, isto é, o cometimento de atos corruptivos por funcionários públicos restaria associada à moral, e não ao um desvio de comportamento ou rompimento da função que lhe foi conferida. Em um segundo momento, em uma perspectiva funcionalista, a corrupção passou a ser associada

ao sistema social, dizendo respeito ao fenômeno social. Isto porque, abrindo mão da concepção moral-individualista, passou-se a entender o fenômeno das práticas corruptivas como produto das pressões sociais e culturais. No aspecto cultural, pressupõe que nos países em desenvolvimento “existe uma lacuna entre normas e leis sociais informais, isto é, há divergência entre as atitudes, os objetivos e os métodos de governo”. Destaca que o problema dos funcionalistas está em considerarem, por vezes, os resultados da corrupção como aspecto positivo, porque pode servir de “estímulo à evolução política e econômica dos países em desenvolvimento ou em transição para a democracia.” Também questiona esta concepção porquanto está ligada aos costumes e às tradições de um país, desconsiderando, por exemplo, “a organização institucional e administrativa do Estado”. Um terceiro estágio localiza a corrupção pelo veio legalista, ou seja, o estabelecimento do que seja corrupção é relegado à legislação e à normatividade. Vê, entretanto, problemas nesta concepção. Um primeiro problema está em se verificar que o sistema jurídico varia de país para país, o que poderia ser superado por meio de convenções e tratados internacionais. Um segundo problema é o atrelamento da corrupção ao conceito legal, relegando os valores sociais, políticos e econômicos. O terceiro aspecto negativo desta abordagem legalista está em se engessar o conceito de corrupção à lei, que poderá não se coadunar com a concepção social, dos agentes políticos e da própria mídia, restando dependente da vontade do legislador.

O que se tem observado, a partir da década de 1960, segundo a autora, é a primazia da concepção legalista, centrada na preocupação de conceituar a corrupção por meio do uso privado dos recursos públicos por seus funcionários, violando seus deveres legais-funcionais. Neste período, verificou-se que as atenções estiveram voltadas para o exercício dos cargos e das funções públicas, reforçando a diferença entre as atividades privada e pública (BIASON, 2012).

Neste sentido, Nye (1967, p.419) destaca que

[...] a corrupção é um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público por causa de vantagens ou ganhos pecuniários ou o status oferecidos a seu titular, familiares ou amigos. Também concebe por corrupção os comportamentos que possam violar normas impeditivas do exercício de certas modalidades de influência de interesse de particulares, tais como: suborno; nepotismo; peculato.

A despeito de o autor não consentir com as práticas corruptivas oriundas do setor público, vê nelas aspectos positivos. No âmbito econômico, preconiza suas vantagens ao incrementar a formação do capital quando os governos são incapazes de fomentar a economia.

Também aborda a possibilidade de redução da burocracia estatal, o estímulo ao empreendedorismo, que se veria incentivado pela cobiça despertada pelas veias corruptivas, além da formulação de incentivos oriundos do setor público ao setor privado, motivados pela possibilidade da distribuição dos rendimentos da corrupção. Identifica aspectos positivos na corrupção no que concerne aos meandros políticos de uma sociedade, pois as práticas corruptivas possibilitam a manutenção da legitimidade política por meio da integração proporcionada entre as elites e as camadas que dela não participam. Trata-se da visão funcionalista da corrupção (NYE, 1967).

Uma visão publicista do fenômeno da corrupção, segundo Willians (1999, p. 411-412) é positiva por localizá-la explicitamente no ambiente público, distinguindo-o de eventuais práticas privadas. Também confere ao problema um sentido formal, o que traz segurança conceitual e estabilidade na análise de seus efeitos e consequências. Entretanto, a busca de uma definição abrangente para contemplar todas as áreas e os diferentes níveis em que se revela a corrupção é incansável pelos analistas e estudiosos, mas prejudicada por um aspecto, isto é, “a corrupção não é um fenômeno hermético”. A definição deste conceito necessita de situá-la no ambiente em que se revela, bem como os objetivos da prospecção, sob pena de cair em um conceito pega-tudo, que se afeiçoa a várias hipóteses de mazelas políticas e mesmo administrativas.

Veja-se que toda a perspectiva apresentada refoge do ambiente exclusivamente penalista, que também poderia contribuir para uma definição mais objetiva do conceito de corrupção. Ocorre que também a subsunção do significado das práticas corruptivas ao ambiente penal é reducionista, a despeito de oferecer critérios pragmáticos e usuais para o alcance do conceito almejado. Os países em geral contemplam, em seus diplomas normativos de ordem penal, rotineiramente, tipos penais que equacionam as práticas corruptivas sob rótulos nominais precisos. No Brasil, o termo corrupção é encontrado no Código Penal em diversos tipos penais, nem sempre relacionados com práticas que atentem contra o erário. Veja-se que o artigo 218 menciona o crime de corrupção de menores; o artigo 271 o delito de corrupção ou poluição de água potável; o artigo 272 a infração penal de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios; no artigo 273 o tipo da “falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais”; já no artigo 317 do diploma substantivo encontra-se o “crime de corrupção passiva, passível de cometimento por funcionários públicos no exercício de suas funções, em detrimento da administração pública”, enquanto que o artigo 333 prevê o” delito

de corrupção ativa, estabelecendo condutas perpetradas por particulares contra a administração pública”. Ocorre, entretanto, que a perspectiva jurídico-penal de encontrar a definição de práticas corruptivas, em última análise, relega aos Tribunais tal incumbência, porque é neles que se encontrará, ao final, a solidificação de qualquer entendimento sobre o tema.

Também, adverte Leal (2013, p. 28), a temática da corrupção não pode ser vista em sentido estrito, vinculada tão somente ao aspecto formal de sua normatividade, quer seja penalística ou mesmo de outros ramos da ciência jurídica. A necessidade de compreensão multidisciplinar, desvinculada do aspecto exclusivamente criminalístico é apregoada por Lopes (2011, p. 12), que assevera ser relevante

[...] perceber o transvase da corrupção de um domínio puramente criminal para uma perspectiva jurídico-política mais ampla, que apresenta um denominador comum caracterizado pela falta de transparência, a manipulação das regras, a omissão de procedimentos, a ausência de imparcialidade dos intervenientes nos processos de decisão.

A dificuldade em se conceituar o fenômeno da corrupção empregando contornos estreitos pode ser percebida, também, quando a *Transparência Internacional*, organismo não governamental que se dedica exclusivamente ao tema e representa a melhor perspectiva privada de abordagem desta problemática limita-se a tratá-la como *the abuse of entrusted power for private gain. It can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs.*²¹ Esta definição parte da preocupação com o abuso de poder confiado, que se volta a auferir vantagens privadas. Nessa perspectiva, não se atenta apenas para o exercício de atividades no setor público, porquanto o exercício de poder pode também se dar no setor privado. Em ambos os ambientes, podem haver desvios para o interesse meramente particular, daquele que exerce a atividade, pública ou privada. Nesse conceito, encontra-se embutida uma dosagem definida como o abuso de poder “grande ou mesquinho”, o que nos faz inferir que a corrupção pode assumir proporções de qualquer grandeza, e ainda assim não desbordará do conceito. Quanto ao ambiente, também a definição abarca a esfera política, mas não exclusivamente, visto que depende do setor onde ocorre. Em essência, pois, observa-se que a *Transparência Internacional* emprega significado para a corrupção que não exclui desvios de pequena monta, e aponta sua percepção para os setores público e privado, político ou apolítico. Em qualquer dos ambientes e qual seja sua monta, o

²¹ Tradução nossa “A corrupção é o abuso de poder confiado para ganhos privados. Pode ser classificado como grande, mesquinho e político, dependendo das quantias de dinheiro perdido e do setor onde ocorre.”

conceito terá como cerne o desvio de poder em benefício privado. Dito de outra forma, o abuso de poder pode ser representado pela violação de determinado compromisso, moral, ético ou mesmo normativo, porquanto desvio significa alteração do rumo natural, deturpação da ordem organicamente estabelecida, quer seja pela natureza da atividade ou pela vigência de normatização sobre o exercício do poder conferido. E este rompimento do ciclo preestabelecido tem como destino o beneficiamento daquele que o praticou, em detrimento daqueles a quem a atividade ou prática humana se destinava.

Toda a estrutura teórica apresentada, sem a pretensão de ser exaustiva, nos condiciona a reconhecer como elemento essencial na formação do conceito de corrupção sua origem etimológica histórica, com o sentido alcançado a partir das expressões latinas *corruptio/onis*, de onde se extrai ser algo pejorativo, indesejável, patológico ou degenerativo, pois rompe ou deteriora estruturas que, por natureza ou convenção, deveriam ser preservadas. Também compõe necessariamente a compreensão de ser a corrupção resultado da prática humana abusiva, deturpada e desviante. Por isso, a concepção oferecida pela *Transparência Internacional* parece-nos adequada. Ademais, a despeito de se tratar de um fenômeno histórico e multifacetado, sem desconsiderarmos outras acepções, centraremos atenção para as práticas corruptivas caracterizadas a partir do abuso de poder decorrente das relações exercidas por detentores de poder público com o setor privado, com desvios de recursos oriundos do erário, em qualquer proporção. Tal concepção exclui, por isso, relações exclusivamente privadas ou sociais, por não serem objeto da presente pesquisa. Trata-se de enfrentar, essencialmente, a deterioração das relações quando decorrentes da usurpação indevida do público pelo privado.

2. 2 A CORRUPÇÃO COMO ELEMENTO PRESENTE DE FORMAÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E SOCIAIS

O tema da corrupção sempre permeou os mais diversificados ambientes da história política e social da humanidade.

Atualmente, verifica-se que a temática das práticas corruptivas vem merecendo atenção em escala mundial, podendo ser apontada como um dos fatores de maior relevância entre os povos e governos. Greco Filho e Rassi (2015, p 11), sobre o tema, asseveram que a corrupção é “um perene problema da humanidade.”

Já Canotilho (2011, p. 9) demonstra sua preocupação com o tema afirmando que é de “particular relevância a forma como se entrelaça a corrupção com a erosão da juridicidade e democraticidade do Estado”, asseverando que está ela sempre “associada ao abuso da função pública em benefício privado, sendo um obstáculo à radicação do Estado de direito democrático”. Sua extensão é imprevisível e ilimitada porquanto envolve cumplicidades, “cobre-se com a intransparência das actividades públicas e privadas”. Possui o poder de ocultar informações relevantes, “[...] joga com o vazio de responsabilidades, vive do conúbio entre o econômico e o político. Ultrapassou há muito fronteiras e aproveita o mundo electrónico”.

A dificuldade em se controlar a corrupção em países democráticos, conforme acentua Pani (2009, p.5), continua a ser um grande desafio. Salaria que o controle público e a responsabilidade devem induzir os funcionários públicos em uma democracia a serem honestos, mas a experiência histórica mostra que a democracia por si só não garante que a corrupção não se tornará enraizada. Pontua exemplos bem conhecidos de democracias que sofreram longos períodos de alta corrupção, como a Itália, Japão, Índia, e os Estados Unidos entre a Guerra Civil e a Grande Depressão. Adverte que a importância do problema não pode ser subestimada, porquanto a corrupção é um desperdício social, prejudicial ao crescimento, proporciona o desvio de recursos para esforços improdutivos de busca de renda, distorce incentivos, aumenta a desigualdade e a pobreza e evita o gerenciamento efetivo das despesas públicas. Um país que não consegue controlar a corrupção sofre perdas substanciais de bem-estar social, com reflexos no enfraquecimento da dignidade humana. Conscientes desses problemas, “Organizações multilaterais como o FMI ou o Banco Mundial estão intensificando seus esforços para promover a governança e combater a corrupção”.

Efetivamente, o espectro da corrupção não está localizado, não é passível de redução a determinados territórios ou povos, e seus tentáculos infiltram-se nos meandros de todos os ambientes da humanidade. No cenário brasileiro, são diversificadas as análises que se tem visto. Porém, o despertar para o conteúdo e a abrangência do fenômeno das práticas corruptivas revelou-se acentuado apenas na abertura do século XXI, a partir de dois escândalos de proporções nacionais e internacionais, que receberam denominações coloquiais de Escândalo do Mensalão e Operação Lava Jato. A partir destes episódios, que serão abordados neste trabalho, instalou-se uma nova realidade em termos jurídicos, acadêmicos, sociais, políticos e econômicos, notadamente, tornando-se motivos de efervescência social. Seus reflexos, evidentemente, ainda não se fazem sentir à exaustão, mas autorizam dizer que

se inaugurou uma nova fase histórica em torno da abordagem do fenômeno da corrupção no Brasil.

Furtado (2015, p. 19), ao analisar os aspectos que contribuem para a manutenção dos níveis de corrupção, efetua ilação acerca da estrutura legislativa e o papel do Poder Judiciário. Para o autor, dois são os fatores que fomentam a corrupção brasileira. Inicialmente, deficiências no sistema jurídico administrativo. Neste sentido, sustenta que para superá-las bastaria vontade política para identificar essas vulnerabilidades vigentes na legislação brasileira, especialmente no campo do Direito Administrativo, e de corrigir as falhas nas estruturas dos diversos órgãos e entidades da administração pública brasileira. O segundo aspecto reside na certeza da impunidade, dado que são raros os casos de punição daqueles que se locupletam com fundos públicos. Referindo-se à necessidade de se corrigir as máculas nas estruturas dos órgãos e entidades estatais, preleciona ser imprescindível enfrentar o tema dos controles utilizados pelos principais órgãos de controle da Administração Pública, notadamente o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário. Sobre este Poder, assevera existir a sensação generalizada de que é incapaz de combater adequadamente a corrupção. Tal sensação decorre, dentre outros aspectos, da ausência de transparência da atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção, o que desestimula os demais operadores do sistema.

Consoante já dito, uma prospecção histórica retrocessiva do fenômeno da corrupção nas sociedades e na política nos remete à filosofia grega, que podemos centrar no pensamento naturalista da corrupção a partir de Aristóteles (2001). Para o filósofo grego, no que diz respeito à geração e à corrupção dos entes que se geram e se destroem por natureza, devemos distinguir, em todos eles do mesmo modo, suas causas e definições. Esta visão naturalística da corrupção já havia sido empregada por Platão (2001), quando relatou o diálogo entre Sócrates e Glauco sobre a possibilidade de ocorrer alteração ou mudança em um Estado. Sócrates teria afirmado:

Mais ou menos, assim. Difícil é, com certeza, que se altere a constituição de uma república como a vossa. Mas, como tudo que nasce está sujeito à corrupção, esse sistema de governo, por excelente que seja, não durará para sempre, antes se desvanecerá, e isso do modo que ides ver. Não só para as plantas que brotam do seio da terra, mas ainda para os animais que vivem na sua superfície, há tempo de fertilidade e tempo de esterilidade, tanto para as almas como para os corpos, e esse tempo é indicado pelas interseções das órbitas de diferentes círculos: breves umas, longas outras, conforme é longa ou breve a vida dessas espécies. (PLATÃO, 2001, p. 306).

Com vistas à constituição dos sistemas de governo, a formação ética dos cidadãos era uma das preocupações da filosofia clássica, porquanto o bom homem e aqueles destinados a

exercer posição de comando deveriam ser sadios de espírito e corpo, não degenerados (PLATÃO, 2001).

Também quanto à higidez dos governos e governantes, é possível verificar uma preocupação que remonta a séculos, permitindo observar que os acontecimentos atuais sempre foram vislumbrados e estiveram na raiz dos povos. Aristóteles (2003, p.136), também nesse aspecto, já demonstrava esta necessária atenção ao processo degenerativo dos corpos, que por analogia também poderia acometer os Estados. Recomendava a necessidade de haver cuidadosa observância nos Estados bem constituídos para que nada se fizesse em contrariedade às leis e os costumes, e sobretudo prestar atenção, desde o começo, nos abusos, por pequenos que sejam. Referia que “a corrupção se introduz imperceptivelmente”. Como as pequenas despesas, repetidas, consomem o patrimônio de uma família, o mal só é sentido quando já consumado. Afirma que o “[...] ponto capital, portanto, é deter o mal desde o começo [...]”.

Partindo desta visão naturalista, Martins (2008, p.14) apregoa que “[...] uma cidade ou um regime político, um governante ou uma instituição” também “nasce, cresce, desenvolve-se [...]”, é passível de um processo de degeneração e decadência, podendo, por fim, morrer ou desaparecer. Assim sendo, no contexto político, os sinais iniciais da corrupção são sentidos quando os entes políticos passam a “[...] perder sua força e vigor iniciais, mostrando sintomas de fragilidade, de degeneração, de desvios dos primeiros princípios [...]”. Destaca a existência de explicação baseada na decadência do Império Romano, devido à existência de “orgias, bacanais, abortos em massa, pederastia, homossexualismo, bigamia, adultério, promiscuidade, fratricídios, parricídios e infanticídios”, entre outras mazelas sociais, o que teria levado a incorporar à concepção filosófica história um conteúdo moral à corrupção. O autor preconiza que a incorporação de elementos morais à concepção filosófica histórica em seu cerne está na visão que os cristãos tinham da sociedade romana pagã, que não havia ainda aderido ao cristianismo. Os representantes da igreja interpretavam os comportamentos dos cidadãos não cristãos como hereges, contrários à doutrina cristã, identificando-os como pecadores e denotativos da decadência humana, de “corrupção da condição humana”. A concepção cristã julgava “[...] como corrompido um mundo que não se comporta conforme seus preceitos [...]” (MARTINS, 2008, p. 17-18).

Com a sucumbência do Império Romano no século IV e a divisão de seu enorme território em pequenos reinos, na quase totalidade cristãos, passou-se a ter a dependência dos critérios políticos à moralidade cristã. Os valores morais dos governantes eram balizados

pelos ideais de vida de um bom cristão, “aos ideais de santidade”. As possibilidades de felicidade do povo eram consideradas proporcionais à santidade de seu governante.

Corolário inerente a esta visão de mundo, Martins (2008, p. 20) apregoa ser evidente que o nascimento de uma percepção moralista da corrupção está umbilicalmente ligado à inversão das relações entre as esferas da moral e da política. Preconiza ser de grande importância para o todo social a corrupção moral de um indivíduo, seus vícios particulares, especialmente se este indivíduo for um governante ou um ocupante de cargo público. Assim, foi com base na falta de retidão moral de seus membros, principalmente de seus governantes, uma corrupção eminentemente moral, que se julgou a queda do Império Romano, Persa, Babilônico e Egípcio.

Por consequência desta exigência teórica de caráter religioso e ideológico, são invertidos os critérios de qualificação do mundo político. Os predicados morais e éticos de um cidadão, individualmente, assumem valor principal para avaliar a corrupção de um lugar. Mesmo quando em voga um agente público, em decorrência desta virada moralista, passa-se a julgar a corrupção em relação à individualidade. No limite, não há corrupção política. O que se verifica é a corrupção dos indivíduos que são políticos. Pimentel Filho (2015, p. 8-9) reforça a ideia no sentido de que o cristianismo se afastou desse pensamento. Assinala que a grande ruptura se deu na Idade Média, com o cristianismo, que provocou nos cidadãos a valorização da vida espiritual em detrimento do civismo. Passou-se a ter mais atenção com as questões da alma do que com as virtudes cívicas. A virtude do indivíduo passou a ser associada a sua devoção à causa religiosa, na mesma proporção de seu afastamento das causas terrenas e materiais. O homem somente poderia se afastar do pecado por meio da igreja, invocando a fé cristã. Daí ser-lhe mais útil e interessante o engajamento à causa religiosa em detrimento da causa pública, cívica. A solução para esta mazela seria simplista, porque bastaria centrar investimentos na moralidade individual, valorizando-a, uma vez que se pressupõe ser inviável que pessoas moralmente corretas permitissem a ocorrência de desvios de conduta.

Ocorre que na Europa, a partir do Renascimento, nos séculos XI e XII, verificou-se a existência de uma realidade diversa daquela vivida no período medieval. Mais acentuadamente no norte da Itália, não havia o predomínio de feudos, castelos e as estruturas sociais e políticas medievais. Naquele período histórico, constituíram-se várias cidades com total autonomia política, econômica e cultural em relação aos dois grandes polos de poder: o Sacro Império Romano-Germânico e a Igreja de Roma. As cidades que emergem nessa região

gozaram por muito tempo de autonomia, constituindo repúblicas livres e independentes, o que ocorreu em Pisa, Milão, Siena, Veneza, Florença, Lucca e outras cidades, todas sob a forma de repúblicas com absoluta liberdade para estabelecer seus próprios rumos. Foi neste período e nestas cidades que se estabeleceu o chamado Renascimento italiano, que se transformou nos séculos XV e XVI no centro cultural europeu. Aliás, foi neste período que viveu Nicolau Maquiavel, que exerceu a função de secretário da Chancelaria florentina e lhe permitiu viajar e visitar diversos países, bem como ser negociador com reis, príncipes, militares e até papas. Tais funções também lhe permitiram conhecer o mundo político. No dizer de Martins (2008, p. 23), Maquiavel construiu sua teoria preconizando a separação entre as coisas próprias da política e as esferas da ética e da moralidade individual. Maquiavel concebeu que o mundo político é dotado de regras e critérios próprios, devendo ser avaliado consoante elas, e não sob critérios da moral particular. Com isso, tem-se uma concepção de corrupção política diversa de corrupção moral.

O pensamento pragmático, mundano e concretista do exercício da vida política é muito bem retratado, neste mesmo contexto histórico, por Maquiavel que demonstra ser a política um fenômeno que não se confunde necessariamente com os valores éticos ou religiosos. Em detrimento dos valores éticos e religiosos, assumem relevância os resultados pragmáticos, de conquista e manutenção do poder político. Tal pressentimento maquiavélico simboliza a natureza humana propensa à busca pelo poder, sua conservação e eternização. Maquiavel admite que, nesta ânsia pelo poder, o indivíduo está legitimado a lançar mão de meios que se distanciam da ética, dado que sua natureza é voltada à conquista, à superação independentemente dos meios utilizados. Por esta reflexão, Maquiavel é contrário à prática política moldada pela vida privada, apregoando que o governante, para ser bem-sucedido em seus objetivos pragmáticos, pode e deve agir empregando meios necessários para tanto, o que o autoriza a abandonar a orientação de sua vida privada. O filósofo político florentino bem traduz este pensamento ao asseverar que “[...] um homem que queira fazer em todas as coisas profissão de bondade deve arruinar-se entre tantos que não são bons. Por isso, apregoa que um príncipe, se quiser manter-se, deve aprender a poder não ser bom e a valer-se ou não disto segundo a necessidade [...]” (MAQUIAVEL, 2004, p. 73-74). O extremo do pensamento utilitarista-pragmático é revelado quando afirma que o príncipe, que pode representar hodiernamente a figura do governante, “não deve importar-se de incorrer na infâmia dos vícios sem os quais lhe seria difícil conservar o poder”. Isto porque, a prática de todos os predicados bons de um homem, que identificou por *virtù*, o levariam à ruína. Por outro lado, o

exercício daquilo que identificou por vícios (predicados pejorativos do homem), poderá levá-lo a “alcançar segurança e bem-estar”.

Uma sensível virada conceitual em torno da corrupção deu-se por meio do pensamento de Montesquieu. O filósofo francês passou a utilizar como fonte não mais a virtude republicana apreciada no pensamento aristotélico, porquanto voltou suas baterias para a valorização de três modelos de governo, o monárquico, o tirânico e o democrático, sempre tendo como pano de fundo a primazia das leis. Ao se referir à virtude, Montesquieu (1997, p. 31) ressalta que “[...] o homem de bem ao qual se refere não é o homem de bem cristão, mas o homem de bem político, que possui a virtude política [...]”. Enfatiza ainda mais sua preocupação com o respeito à legalidade, asseverando que o homem ao qual se refere é aquele que “[...] ama as leis de seu país e que age pelo amor às leis de seu país [...]”. Diversamente do pensamento aristotélico que via a corrupção como um fenômeno degenerativo do ser humano enquanto matéria, conformando um processo natural de sucumbência de todos os seres, Montesquieu via na existência das leis uma relação necessária que deriva da natureza das coisas. Sustentava que todos os seres têm suas leis. Sua conclusão deriva da negação de que uma “fatalidade cega” teria produzido todos os efeitos que vemos no mundo. Afirma que “[...] não há maior absurdo do que uma fatalidade cega ter produzido seres inteligentes [...]”. Reconhece, entretanto, que há as leis criadas pelos homens e as leis a ele preexistentes, ou mesmo que permeiam a natureza. Com relação aos seres humanos, considerados por Montesquieu inteligentes, afirma que falta muito para que sejam bem governados como o mundo físico. Apesar de existirem leis formais para reger a vida humana, o homem não as segue constantemente como o mundo físico segue as suas. Constata que os seres humanos possuem inteligência limitada por sua natureza, sendo suscetíveis, por isso, ao erro. Ademais, também faz parte do instinto natural dos sujeitos agirem por si próprios. “Não seguem, pois, constantemente suas leis primitivas e, mesmo as que eles próprios criam, nem sempre as seguem”(MONTESQUIEU, 1997, p. 8).

A partir do reconhecimento no sentido de que os homens sentem desejo natural de viverem em sociedade, Montesquieu também constata que o sentimento de igualdade que existia entre eles desaparece logo que passam a viver em sociedade, começando o estado de guerra, porquanto os cidadãos, em cada sociedade, começam a sentir sua força decorrente da igualdade, o que leva ao conflito. Daí, também, a necessidade do surgimento de leis que regulem os homens. A elas, denomina de Direito das Gentes. Por sua vez, as leis que regem as

relações entre os que governam e os que são governados são identificadas por Direito Político (MONTESQUIEU, 1997, p. 8).

Mesmo sob o manto da legalidade, Montesquieu identifica a corrupção nas formas de governo da democracia, da aristocracia, da monarquia, do governo despótico e do próprio povo tendo como fio condutor a corrosão do sistema pela cobiça pelo poder. Na democracia, o espírito democrático é corrompido quando se perde o espírito da igualdade, ou quando se pretende levar o espírito da igualdade ao extremo, o que se dá quando os cidadãos pretendem ser iguais àqueles que escolheram para comandá-los, isto é, o senado e os magistrados. Ao tratar da causa particular da corrupção do povo, ressalta que os êxitos obtidos por determinadas sociedades lhes dão orgulho. Este orgulho do povo acaba corroendo sua humildade, conduzindo os cidadãos à inveja. Este processo de excessivo orgulho faz com que se tornem inimigos dos que governam e, por consequência, da constituição. Exemplifica que “[...] a vitória de Salamina sobre os persas corrompeu a república de Atenas [...]”. A aristocracia, por sua vez, corrompe-se quando o poder dos nobres os torna arbitrários. Aponta que o extremo da arbitrariedade ocorre quando os “nobres tornam-se hereditários e quase não podem ter moderação”. A monarquia é corrompida quando os príncipes creem que seu poderio em transformar a ordem das coisas é superior ao seu dever de segui-la, quando suprimem as funções naturais de uns para conferi-las arbitrariamente a outros. Em suma, corrompe-se quando os príncipes passam a não ter noção de seus limites, tornando-se déspotas. Atinente ao governo despótico, está corrompido por natureza, uma vez que já se originou pela deterioração do poder e falta de respeito aos princípios que conformam as demais formas de governo (MONTESQUIEU, 1997, p. 153-159).

Há, pois, em Montesquieu um caminho perceptível no sentido de identificar a corrupção dos povos e dos governos à falta de correspondência aos princípios de agregação que as leis lhes impõem. Vincula-se a derrocada dos sistemas de governo e dos povos à falta de obediência aos freios e contrapesos que a normatização instituída para conservar o bem-estar preconizava.

Sem que haja uma relação preordenada, se Maquiavel já preconizava a necessidade de utilizar os fins para justificar os meios de manter o poder, sem limitá-los ao respeito à moralidade, ética ou mesmo aos valores de bondade que deveriam orientar a vida privada dos homens, e Montesquieu já identificava a corrupção dos povos e dos governos pelas fraquezas que os levam a violar os princípios e as leis que os regem, o sentido pejorativo da natureza humana é retratado por Simmel (2013, p.9), quando assevera ser inerente ao ser humano a

natureza conflituosa, voltada à burla, à instabilidade, à polarização das relações e ao antagonismo entre contrários. Trata-se de fenômeno que decorre da própria heterogeneidade e complexidade da natureza humana e de suas relações sociais. Sustenta que a hostilidade consiste em uma pulsão autônoma que, de forma natural, se desenvolve entre os homens. Apregoa, há no homem, uma pulsão formal de hostilidade, simétrica à necessidade de simpatia. Por isso, há um dualismo inerente ao ser humano e às relações sociais que se traduz pela associação e dissociação, a continuidade e a descontinuidade, a forma e a matéria (SIMMEL, 2013, p.11-12). Há, tanto para Maquiavel, que vê nisso uma necessidade de poder, como para Simmel, que vê no fenômeno uma natureza polarizada no ser humano, uma conotação antropológica voltada à competição, à expansão do homem em seus ideais de conquista. Não se está a conferir absoluto crédito a essas perspectivas, mas nos fazem refletir diante do quadro atual de corrupção sistêmica revelada no Brasil, e por que não em diversos outros espaços geográficos?

Vê-se, portanto, que a incidência de práticas corruptivas não é uma característica específica de determinados povos, regiões ou sociedades. Trata-se de um fenômeno disseminado e até introjetado na sociedade e na política desde os primórdios da civilização, sendo foco de preocupação filosófica, política e jurídica e que se tem acentuado mais recentemente, em especial a despeito da prevalência do regime democrático na quase totalidade dos países ocidentais e, sobremaneira, em plena vigência de Estados Democráticos de Direito.

Para os fins do trabalho que se pretende desenvolver, parece-nos de suma relevância atentar para o alerta de Bobbio (1997, p.9) no sentido de que a democracia é “[...] sempre frágil, sempre vulnerável, corruptível e frequentemente corrupta [...]”, haja vista ser inevitável uma reflexão acerca dos efeitos deletérios da corrupção para a democracia, em especial no Brasil, porquanto ambas, corrupção e democracia, são fenômenos que se tem revelado após a derrocada do regime militar, há pouco mais de trinta anos, muito (in)tenso em nosso país. Com o desaparecimento do regime de exceção militar instalado a partir de 1964, o que ocorreu com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello em 1989, nosso país tem sido pródigo em escândalos de corrupção que demonstram a necessidade de ser (re)pensado o modo de governar, suas práticas e relações com o setor privado, em última análise, os reflexos proporcionados pela corrupção no regime democrático que se diz instalado.

Efetivamente, a existência de regimes democráticos, que representou o apanágio dos movimentos políticos e constitucionais do século XX como perspectiva de bons governos e desenvolvimento, ainda é motivo de preocupação e reflexão. Nesta linha, Lapuente (2016, p.

15-16) propõe-se a indagar o que distingue os países que funcionam melhor daqueles que não funcionam, afirmando que durante muitos anos prevaleceu o pensamento no sentido de que a chave era o tipo de regime político. Se um país garantia as liberdades civis e seus dirigentes eram eleitos democraticamente, suas instituições públicas acabariam por ser *inclusivas y no extractivas*. Entretanto, afirma que desde o final do século XX, verificou-se um crescente número de investigações acadêmicas e informes de instituições internacionais que têm reduzido os efeitos virtuosos da democracia. Sentencia: *tener instituciones democráticas es necesario para el buen gobierno, pero no suficiente*. Isto por que

Lo que distingue a los países cuyas instituciones benefician a todos no es la responsabilidad democrática de sus dirigentes, sino que éstos no se corrompan. Ahora sabemos que la corrupción actúa como un cáncer que impide el buen funcionamiento de las instituciones. No “engrasa las ruedas” de una sociedad – como se decía en muchos ámbitos hace no tanto tiempo -, sino todo lo contrario: son cada vez más las evidencias de que la corrupción oxida las instituciones públicas de múltiples formas... Manteniendo fijos el resto de los factores, la corrupción se vincula con menor crecimiento económico, menor renta per cápita, mayor desigualdad económica, mayor desempleo, peor estado de bienestar, peor percepción subjetiva de salud, peor Índice de Desarrollo Humano (IDH), menor sostenibilidad ambiental, menor satisfacción con la vida, menor esperanza de vida y menor felicidad subjetiva. Las sociedades con más corrupción tienden, sencillamente, a ser lugares peores en casi cualquier dimensión que se nos ocurra. (LAPUENTE, 2016, p.15).

A correlação entre um bom governo e o controle da corrupção em regimes democráticos também é manifestada por Huntington, quando manifesta sua preocupação com a necessidade de modernização das instituições políticas e a existência de governos fracos. Assevera que o governo fraco corresponde “ao juiz corrupto, ao soldado covarde e ao professor ignorante”, enquanto a modernização, que se confunde com a plena eficiência, pode ser traduzida pela conjugação de vários fatores como “urbanização, industrialização, secularização, democratização, educação e participação nos meios de comunicação, o que somente pode ser obtido por meio da “mobilização social e desenvolvimento econômico”. Entretanto, apregoa que os esforços para se atingir a modernização geram instabilidade, chegando a apontar que “a modernização é uma crise”. E a corrupção, que ocorre nesses momentos de crise, “[...] dá a medida da ausência de institucionalização [...]”. Destarte, Huntington (1975, p. 5) reconhece que há corrupção “[...] um pouco por todos os períodos da história dos povos [...]”. Em sua análise acerca da existência de sistemas políticos efetivos e sistemas políticos fracos, assevera que a distinção política mais importante entre os países se refere não à sua forma de governo, mas ao seu grau de governo, asseverando que, assim como se tem verificado a aceleração do hiato econômico entre países desenvolvidos e países

subdesenvolvidos, um problema semelhante e igualmente urgente existe na política. “Em política, como em economia, aumentou o abismo entre sistemas políticos desenvolvidos e sistemas políticos subdesenvolvidos, entre política cívica e política corrupta”. Sentencia que há uma correlação entre os hiatos econômico e político, mas que não são idênticos, uma vez que é possível a existência de países com economia subdesenvolvida com sistemas políticos altamente desenvolvidos. Em contrapartida, há países que atingiram um alto nível de bem-estar econômico que podem ter subsistente uma política desorganizada e caótica. Neste diagnóstico, efetua prognóstico no sentido de que “[...] no século XX o lócus do subdesenvolvimento político, bem como do subdesenvolvimento econômico, tende a ser os países em modernização da Ásia, da África e da América Latina.” (HUNTINGTON, 1975, p. 14).

Referentemente ao fenômeno da corrupção, a despeito de seu liberalismo ideológico acentuado, Huntington (1975) nos oferece uma interessante constatação sociológica e política, ao identificar os níveis de intensidade das práticas corruptivas com a modernização. Neste sentido, apesar de reconhecer que se trata de um problema comum em todas as sociedades, identifica que é mais comum em algumas delas, na medida e proporção de sua evolução. Também preconiza que a corrupção pode predominar em determinadas culturas em detrimento de outras, “[...] mas na grande maioria das culturas parece ser mais predominante durante as fases mais intensas de modernização [...]”. Suas conclusões remetem à história do desenvolvimento dos Estados Unidos e da Inglaterra, quando assevera:

A vida política dos Estados Unidos do século XVIII e dos Estados Unidos do século XX era, ao que parece, menos corrupta que a vida política dos Estados Unidos do século XIX. Da mesma forma, a vida política da Inglaterra do século XVII e de fins do século XIX era menos corrupta que na Inglaterra do século XVIII. Terá sido mera coincidência o fato de esses momentos de extrema corrupção na vida pública americana e inglesa terem coincidido com o impacto da revolução industrial, o desenvolvimento de novas fontes de riqueza e poder, e o aparecimento de novas classes a fazer novas demandas ao governo? Em ambos os períodos, as instituições políticas sofreram tensões e conheceram um certo grau de decadência. A corrupção, evidentemente, é uma medida da ausência de institucionalização política eficiente. As autoridades públicas carecem de autonomia e coerência e subordinam seus papéis institucionais a demandas exógenas (HUNTINGTON, 1975, p. 72-73).

A ilação do autor no sentido de que há um vínculo entre corrupção e modernização decorre de três relações. Primeiramente, apregoa que toda modernização implica uma mudança nos valores básicos da sociedade, que devem ser aceitos gradativamente pelos grupos que a integram. Há a necessidade de serem assimilados novos padrões normativos universalistas e baseados em desempenho, o surgimento de lealdades e identificações de

indivíduos e grupos com a nação-estado, a disseminação do pressuposto de que todos possuem direitos e obrigações iguais perante o estado. Isso proporciona que determinados comportamentos anteriormente aceitos passem a se tornar “[...] inaceitáveis e corruptos quando vistos de um ângulo moderno [...]”. Assim, em uma sociedade em vias de modernização, a corrupção é, em parte, “[...] não tanto o resultado do desvio do comportamento das normas aceitas quanto do desvio das normas dos padrões estabelecidos de comportamento [...]”. Surgem novas medidas e critérios daquilo que está certo ou errado, “[...] levando à condenação de pelo menos alguns padrões tradicionais de comportamento vistos como corruptos [...]”. Em uma sociedade em vias de modernização, ainda há os resquícios de que a autoridade pública tem a responsabilidade e até a obrigação de prover recompensas e empregos aos membros da sua família ou das camadas sociais e grupos dominantes, não havendo distinção entre os recursos particulares e os recursos públicos, ou mesmo entre a obrigação para com o Estado e a obrigação para com a família. Entretanto, para evitar a corrupção é exigível um mínimo de reconhecimento da diferença entre o papel público e o interesse particular. Por isso, “[...] quando a cultura de uma sociedade não distingue entre o papel do rei como uma pessoa particular e o papel do rei como rei, é impossível acusar o rei de corrupção no emprego dos dinheiros públicos [...]”. Desta forma, a introdução de novos padrões advindos com a modernidade pode estimular o sentimento da necessidade de proteger os interesses familiares ou dos grupos dominantes, que ainda se regem sob os padrões tradicionais, contra a ameaça representada pelas reformas modernizantes. “A corrupção é, assim, um produto da distinção entre o bem-estar público e o interesse particular que surge com a modernização” (HUNTINGTON, 1975, p. 74).

Um segundo fator que comprova o vínculo entre modernização e corrupção é o fato de surgirem novas fontes de riqueza e poder, que se relacionam com a política não mais pelos padrões tradicionais dominantes da sociedade e cujas normas modernas ainda não são bem recebidas pelos grupos dominantes da sociedade. A corrupção “é um produto direto da ascensão de novos grupos, com novos recursos, e dos esforços desses grupos para se tornarem uma presença efetiva na esfera política”. Huntington cita o exemplo da África, asseverando que lá ocorreu um elo entre aqueles que detêm o poder político e aqueles que controlam as riquezas, proporcionando que ambas as classes, anteriormente separadas nas primeiras fases dos governos nacionalistas, passassem a assimilar umas às outras. Refere:

Os novos milionários compraram cadeiras no Senado ou na Câmara dos Deputados e tornaram-se assim participantes do sistema político em vez de oponentes alienados, como teria ocorrido se lhes fosse negada essa oportunidade de corromper o sistema. Da mesma forma, massas recentemente emancipadas ou imigrantes recém-chegados usam seu novo poder de voto para conquistar empregos e favores da máquina política local. Existe, portanto, a corrupção dos pobres e a corrupção dos ricos. Uns trocam dinheiro pelo poder político, os outros trocam o poder político pelo dinheiro. Mas, em ambos os casos, vende-se algo público (um voto, um cargo ou uma decisão) para um ganho particular (HUNTINGTON, 1975, p. 74).

Em terceiro lugar, sem que haja uma hierarquia entre os fatores, Huntington justifica o porquê de a modernização estimular a corrupção a partir das mutações que produz na parte dos resultados (*outputs*) do sistema político. Tal fenômeno decorre da expansão da autoridade governamental e da multiplicação das atividades submetidas ao crivo do governo (HUNTINGTON, 1975, p. 75).

O caso brasileiro parece reunir todos estes três aspectos levantados por Huntington no que concerne à correlação entre o incremento da modernização e as práticas corruptivas. Veja-se que já a partir de meados do século passado, com o início da industrialização, o deslocamento da capital para Brasília, a fase nacionalista-desenvolvimentista que prosseguiu mesmo durante o regime militar, e, após, com a abertura democrática iniciada nos anos 1990, vê-se brotar no Brasil uma série de conglomerados econômicos, em diversos ramos de atividades (financeiros, industriais, de infraestrutura, etc.), sempre vinculados ao poder político ou a um pequeno bloco de famílias que, historicamente, se fez presente no ambiente político, social e econômico. Com o eclodir dos recentes escândalos de corrupção, desde o Mensalão, passando pela Operação Lava Jato e outros, a imbricação entre esses grupos que se mantiveram à testa do comando nacional e as práticas corruptivas passou a ser revelada. O que se percebe, nitidamente, é um sobreposição entre os fenômenos da modernização do país e a intensidade de processos corruptivos envolvendo camadas sociais que sempre estiveram infiltradas no comando político-econômico-social do país. Tais atores passaram à margem da própria legislação que paulatinamente foi sendo incrementada com vistas às boas práticas governativas, passando até a intensificar os processos de sucção dos recursos públicos pela via da corrupção. Percebe-se que a corrupção não arrefeceu ou se acentuou proporcionalmente às crises e avanços econômicos do país. Ao contrário, se manteve viva em sintomática indiferença aos possíveis progressos que a modernização do país ocasionou, notadamente no âmbito jurídico. Apesar da modernização ocorrida no país, persistiram altos índices de confusão entre o público e o privado, e bem assim entre o público e os interesses de grupos que se instalaram, justamente, a partir deste período.

Efetivamente, muitas oportunidades de negócios e riquezas eclodiram com o processo democrático e modernizante brasileiro, sendo fatiadas por uma pequena parcela de pessoas, todas se revezando na sua relação com a política. Os espaços de crescimento econômico e dominação política mantiveram-se imbricados, envoltos em um manto de corrupção que perpetuou o poder aos moldes dos processos de formação do Estado e da sociedade brasileira. A despeito da alternância de ideologias políticas, não houve o alijamento ou enfraquecimento dessas camadas detentoras do poder político e econômico, haja vista a existência de uma espécie de compadrio sub-reptício nas relações que viabilizaram o crescimento e a sucção, em níveis maiores ou menores, dos recursos do erário. Apesar da aparente ruptura das estruturas ideológicas na política em determinados momentos históricos, não se verificou a sucumbência das elites políticas e econômicas, que souberam se manter imersas nas vertentes da riqueza extraídas da corrupção. Mais recentemente, já no século XXI, a alternância nada mais representou que o revezamento nas práticas corruptivas, formando-se coalizões que não se sustentariam pela via ideológica original ou desinteressada.

Outra percepção de Huntington decorrente da modernização é que as causas da corrupção são semelhantes às da violência. Neste sentido, sustenta que ambas são encorajadas pela modernização e são sintomáticas da debilidade das instituições políticas. São meios pelos quais os indivíduos e os grupos se relacionam com o sistema político e dele participam, violentando os costumes do sistema. Por isso, a sociedade que possui alta capacidade de corrupção possui também elevado potencial de violência. A corrupção e a violência “são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas” (HUNTINGTON, 1975, p. 78).

Também neste aspecto a realidade brasileira pode ser identificada. Encontrando-se a sociedade brasileira imersa em um processo de corrupção sistêmica, que vem atingindo setores da política e da economia que, até então, tradicionalmente controlavam e detinham o poder sobre a sociedade e o estado, eclodem índices de violência em escala geométrica, constituindo-se a corrupção e a violência duas das maiores mazelas nacionais. Nas estatísticas da violência o Brasil superou todos os níveis históricos em 2016, registrando o maior número de homicídios em sua história, isto é, um total de 61.619 pessoas morreram em decorrência da violência. Houve um aumento de 3,8% em relação a 2015, consumando-se sete mortes a cada hora no país. Estarrecedor que a violência aumentou em todo o país. Estes alarmantes índices podem ser comparados a números que até países em guerra ainda não atingiram. No período entre os anos de 2011 a 2015, o Brasil registrou maior número de assassinatos de pessoas em

comparação à guerra da Síria no mesmo período. No Brasil, morreram 278.839 pessoas assassinadas, enquanto na Guerra da Síria, no mesmo período, foram assassinadas 256.124 pessoas.⁵² Preocupante constatar que neste universo é mais acentuada a morte de jovens entre 19 a 25 anos. Tamanha a problemática neste ambiente que o Atlas da Violência 2017, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2017), dedica seu capítulo 4 àquilo que identifica por “Juventude Perdida”, pois constatou que “desde 1980 está em curso no país um processo gradativo de vitimização letal da juventude, e que os mortos são jovens cada vez mais jovens”.

Neste panorama, a recente pesquisa da Corporação Latinobarómetro (2017) muito bem ilustra as duas maiores preocupações da população brasileira. Em seus 22 anos de análises em 18 países da América Latina, é a primeira vez que a corrupção aparece no ápice da pirâmide das preocupações de um país. Agora, de maneira inédita, o Brasil é o primeiro país a ter como principal preocupação entre os cidadãos a corrupção. Segundo a pesquisa, além de 80% dos brasileiros avaliarem que a luta contra a corrupção é ineficiente por parte do governo, cerca de 31% dos habitantes veem na corrupção o maior problema.

A coordenadora da pesquisa, Marta Lagos, afirmou que “[...] nunca na história de nossa pesquisa a corrupção tinha estado em primeiro lugar na lista de preocupações de um país. E não somente isso, um terço dos brasileiros manifestaram essa preocupação, é muita gente.” Nesta mesma manifestação, asseverou “[...] que o sistema político não poderá avançar enquanto não resolver esta questão. É um grande erro pensar que o problema se refere a pessoas específicas, que cometeram atos de corrupção. Este problema penetrou no sistema político e o paralisou” (INSTITUTO MILLENIUM, 2017).

Ocorre que a violência e a corrupção estão interligadas, notadamente em países nos quais a carência de recursos é uma constante para a implementação dos direitos sociais e das condições de dignidade da pessoa humana historicamente defasados. Huntington (1975, p. 80) preconiza que a corrupção e a violência encontram terreno fértil quando a escassez de “[...] oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a existência de instituições políticas frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante.”.

O diagnóstico deste contexto político e social foi feito pelo Barômetro das Américas, em seu último relatório de 2016, demonstrando a desesperança social com as instituições políticas, verificando-se o menor índice de credibilidade já demonstrado. Esta publicação da

⁵² Dados do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. www.forumseguranca.org.br/ Consultado em 03.11.2017.

Vanderbilt University apurou que o grau de confiança dos brasileiros com as instituições políticas está somente acima da Jamaica, e logo abaixo da Venezuela e do Haiti. Além de aparecer em penúltimo lugar na comparação entre países em 2014/2015, aponta que a proliferação de escândalos de corrupção envolvendo políticos de vários partidos e a percepção de que a classe política não tem feito nada para abordar os fatores estruturais desses escândalos, tornaram grande parte da população insatisfeita com as instituições políticas do país (RUSSO, 2016, p. 2).

Esta percepção social sobre o fenômeno do exercício político no Brasil se deve, indubitavelmente, ao destaque de Huntington para países em vias de modernização nos quais “[...] a política é um grande negócio, tornando-se um meio de vida para muitos, sendo ela o principal caminho para o poder, e o poder o principal caminho para a riqueza [...]”. O acúmulo de poder e riqueza, em tais circunstâncias, é o caminho mais curto para o êxito, e o emprego dos cargos políticos como meio para conquistar a riqueza significa “[...] a subordinação dos valores e instituições políticos e econômicos [...]”. Sustenta que em todas as sociedades “[...] a escala de corrupção (isto é, o valor médio dos bens particulares e dos serviços públicos envolvidos num intercâmbio corrupto) aumenta à medida que se sobe na hierarquia burocrática ou na escala política [...]”. Entretanto, a incidência da corrupção pode variar em determinados níveis da estrutura política ou burocrática de uma sociedade para outra (HUNTINGTON, 1975, p.81).

Vê-se, nesta perspectiva, que a tônica em qualquer sociedade, já desenvolvida ou em vias de modernização, com elevados níveis de politização ou precários índices de desenvolvimento político, mais ricas ou mais pobres, é a existência do fenômeno da corrupção que permeia as relações sociais, políticas e econômicas.

Tão intensos são os reflexos da corrupção no atual estágio da humanidade que há até projeções sob a ótica de suas perspectivas eventualmente favoráveis ao desenvolvimento das relações humanas, a partir da interrelação entre a sociedade e o Estado, e a atuação da administração pública, consoante já dito anteriormente. Nesta senda, Seña (2014, p. 61) adverte que as consequências de se ter uma administração pública corrupta são variadas, e sua observação depende do ponto de vista com que se analise o fenômeno em seu conjunto. Adepto deste pensamento revisionista, Huntington apregoa:

Uma sociedade relativamente incorruptível – uma sociedade tradicional por exemplo, em que as normas tradicionais ainda são poderosas – pode descobrir que uma certa dose de corrupção é um lubrificante ótimo para acelerar a caminhada para a modernização. Uma sociedade tradicional desenvolvida pode ser melhorada – ou pelo menos modernizada – por um pouco de corrupção; mas é improvável que uma sociedade em que a corrupção já esteja difundida seja melhorada por mais corrupção. A corrupção tende naturalmente a enfraquecer ou a perpetuar a debilidade da democracia do governo. Sob esse aspecto, ela é incompatível com o desenvolvimento político. Há ocasiões, no entanto, em que algumas formas de corrupção podem contribuir para o desenvolvimento político, ajudando a fortalecer os partidos políticos. A corrupção de um governo é a geração de outro. Da mesma forma, a corrupção de um órgão governamental pode contribuir para a institucionalização de outro (HUNTINGTON, 1975, p.83).

No contexto das “teses revisionistas”, diversos são os argumentos sugeridos para sustentar os indicativos favoráveis às práticas corruptivas. O primeiro deles apregoa que a corrupção pode permitir a superação dos inconvenientes ocasionados pelo emaranhado legal e institucional pouco claro, extenso e que outorga amplos poderes discricionários aos funcionários públicos de determinados países em desenvolvimento. Nestes casos, tamanhos são os entraves para que se consiga estabelecer-se no terreno econômico-empresarial que a corrupção se faz necessária para superar a enorme incerteza, ineficácia e ineficiência das instituições públicas. A corrupção se transformou, neste prisma, em um mecanismo que confere estabilidade, segurança e certeza referentemente às ações dos agentes privados que interagem com o Estado. Relacionados a este argumento, há o que Seña (2014) identifica por *pagos de engrase*, consistentes em subornos para agilizar, não pela via normativa, mas por meio dos fatos, determinados trâmites. Trata-se de demandar ao funcionário que cumpra o seu dever. No entanto, para que o faça com maior celeridade, são-lhe conferidas vantagens/recompensas (corrupção). Ressalta que, na Espanha da década de 1980, era praxe o pagamento de vantagens (*las astillas*) pelas partes a funcionários da justiça para que cumprissem determinados mandados que exigiam seu deslocamento para fora da repartição judicial, institucionalizando-se o pagamento desses valores que se somavam ao salário dos funcionários. O mesmo pode ocorrer, por exemplo, com o pagamento de valores para acelerar os trâmites nas aduanas, setores identificados com alta complexidade para a circulação de mercadorias (SEÑA, 2014, p. 63-64).

A corrupção também poderia ser salutar para o desenvolvimento econômico e social. Argumenta-se que membros de determinadas minorias étnicas, religiosas ou políticas, para conseguirem exercer influência e ascenderem em suas relações, necessitam de negociar com o Estado, pois seus interesses não seriam atendidos em seus respectivos contextos em virtude da insignificância numérica ou mesmo falta de expressão política dos membros. Estaria

viabilizada, pela via da corrupção, a participação e coesão social de categorias minoritárias à margem da sociedade (SEÑA, 2014, p. 65).

Sob estas perspectivas apresentadas, a corrupção como fator de desenvolvimento econômico, político e social estaria moralmente justificada. Ocorre, entretanto, que a adesão às teses revisionistas significa, em última análise, consentir e inserir-se no contexto da própria corrupção, assimilando-a e aderindo a todos os seus efeitos e consequências.

Ao aceitar a corrupção como fenômeno do qual se pode extrair perspectivas salutares para a sociedade, a economia e a política de um país se está, sobremaneira, fechando os olhos para todo um panorama negativo que tal prática fomenta. Não se pode perder de vista, conforme ressaltado na abertura deste trabalho, que o próprio termo corrupção embute uma carga conceitual negativa, porquanto significa deterioração, putrefação, rompimento com as estruturas naturais hígdas de qualquer ambiente, natural ou social. As vantagens que podem ser vislumbradas são geometricamente inversas aos malefícios que proporciona.

Por isso, Seña (2014) destaca que um corrupto não é um reformador social. É mais, pois tem fortes incentivos para realizar ações conservadoras e, desse modo, seguir obtendo os benefícios que lhe outorga sua privilegiada posição. Isso explica o fato de muitos corruptos em diversos países amealharem vultosas quantias pela via da corrupção, desviando-as para contas mantidas em paraísos fiscais, ocultas, sem qualquer retorno para a sociedade de onde foram desviadas. Ademais, salienta que a corrupção administrativa gera sentimentos de ressentimento, rechaço e frustração entre os funcionários públicos honestos e muitas vezes os submete a situações de difícil solução e até constrangedoras, pois necessitam de se posicionar. Ou se colocam a favor da corrupção e ao lado de seus companheiros e superiores corruptos, ou devem renunciar a seus cargos, pois não conseguem neles se manter. Há, assim, uma frustração para os funcionários públicos honestos e competentes, gerando, também, desestímulo à prestação de bons serviços à sociedade, já que aqueles que se beneficiam da corrupção tudo obtém do Estado. Em última análise, os melhores funcionários públicos, pois honestos, deixam o serviço público ou restam desestimulados, enquanto aqueles que remanescem são coniventes ou praticantes da corrupção (SEÑA, 2014, p. 69-70).

Sob este prisma, efetivamente, quando em determinado ambiente político a corrupção passa a ser sistêmica, será incomum encontrar-se agentes administrativos dispostos a enfrentar as camadas detentoras do poder e envolvidas com a corrupção. As represálias e perseguições, e bem assim a força política, econômica e até a influência na mídia serão exercidas com todo vigor para manter o *status quo* e depreciar aqueles que ousarem combater as práticas

corruptivas. Passa-se a ter níveis de coragem e ousadia diminuídos para o enfrentamento das camadas inseridas no sistema corruptivo.

Não há como consentir com o argumento de que a corrupção permite a superação dos entraves decorrentes da burocracia. Neste sentido, a assimilação de práticas corruptivas para tanto, se em um primeiro momento aparentemente permitirá ultrapassar as barreiras burocráticas, ao mesmo tempo fomentará um círculo vicioso que levará a máquina administrativa a apenas funcionar por meio de impulsos corruptivos. Não se pode olvidar que, nesta perspectiva, os “cidadãos de bem” estarão submetidos às mazelas do sistema corruptivo e, para aqueles que não o alcançarem, serão impostas barreiras que impossibilitarão o acesso aos bens e serviços públicos indeclináveis. Haverá, por consequência, um modelo incluyente para aqueles pervertidos pelo sistema, e excluyente para aqueles à margem. E, sabe-se, todo o modelo político, social ou econômico desigual e injusto é temerário, naturalmente suscetível à sucumbência a qualquer momento.

Outro argumento insustentável sob a ótica revisionista diz respeito à possibilidade de ascensão pela via corruptiva de determinadas camadas minoritárias aos círculos econômicos, políticos e de poder, sem a qual estariam excluídos. Ocorre que uma vez fazendo parte dos círculos de poder pela via da corrupção, aqueles que até então eram excluídos passarão a impulsionar outras camadas minoritárias ainda excluídas para o final da fila. Sem contar, ademais, que engrossarão as fileiras dos extratos que lançam seus tentáculos para sugar os preciosos recursos públicos, proporcionando, com isso, cada vez mais a necessidade de o Estado angariar recursos para fazer frente às necessidades de sua máquina. O processo de sucção, pelas vias corruptivas, se elevará, porquanto maior número de pessoas estará em sua base drenando os frutos da corrupção, em detrimento das camadas sociais necessitadas e que, em última análise, pagam seus tributos e sustentam a estrutura pública.

Mesmo sob a ótica econômica, a corrupção torna-se injusta para a grande maioria dos agentes econômicos que dela não lançam mão para fomento de suas atividades. Há, neste ambiente, acentuados prejuízos para a concorrência, para a lisura dos meios de produção e até para a segurança da qualidade dos produtos elaborados e consumidos pela população. Quando são afrouxados os mecanismos de controle da qualidade, os instrumentos de administração da livre concorrência e o pleno acesso aos recursos necessários para a produção e desenvolvimento dos agentes econômicos, há desequilíbrios, desigualdades de tratamento e injustiças que, no ambiente mercantil, são nefastos ao extremo, chegando a proporcionar

situações de desemprego, prejuízos e frustrações na economia que podem deteriorar, pela via da fragilidade econômica, o sistema político de um país.

No ambiente institucional, a incidência de qualquer índice de corrupção nos meandros da administração pública fomenta o descrédito e a desesperança nos governos, nos governantes e, enfim, em tudo o que se relaciona com o poder público. Deterioram-se instituições, a credibilidade dos entes públicos e seus agentes é maculada e se instaura, por consequência, acentuada desarmonia e instabilidade social. Neste sentido, veja-se a ocorrência de intensas manifestações populares no Brasil nos anos de 2013 e 2014, quando milhões de pessoas saíram às ruas para protestar contra a realidade política e econômica vivida em decorrência da revelação de altos índices de corrupção. Desde então, é possível afirmar que não se tem mais um ambiente sequer próximo da estabilidade, agravando-se o panorama político, econômico e, por consequência e inevitavelmente, social no Brasil.

Alentadora, pois, a convicção de Barata (2012) quando preconiza ser a corrupção “[...] um fenômeno idiossincrático que tem sua origem explícita no plano da criminalidade ou, ao menos, da censurabilidade pública [...]”. Suas práticas, porém, revelam mais da ordem da qualidade das instituições públicas e da cultura política das comunidades. Em essência, revelam o conteúdo da existência prática cotidiana do regime político. Tem sido a corrupção um tema central para boa parte da história do pensamento político, não raras vezes integrando as dinâmicas de alteração de regimes, desde Aristóteles e Platão, assim como com Maquiavel e Rousseau. “A idiossincrasia da corrupção reside, pois, na sua relevância enquanto fenômeno e conceito da teoria política”. Sendo assim, quanto aos seus efeitos pejorativos, assinala:

Admitindo-se, por um lado, a premissa de que está em causa na globalidade das práticas que relevam da corrupção uma desestruturação do espaço público, e justificando-se, por outro, a afirmação de que a ética pública tem função essencialmente estruturante do espaço público, preservando a confiança interpessoal e o empenho no bem público como valor a perseguir, justamente aquilo que a corrupção deflagra, então resulta, como argumentável, a tese de que a ética pública é, do ponto de vista dos efeitos que produz, o oposto da corrupção, constituindo assim o instrumento por excelência para enfrentar o fenômeno da corrupção (BARATA, 2012, p.24).

O tema da corrupção nunca esteve em evidência como nos dias atuais. Em escala mundial, sempre foram observadas e mereceram atenção às práticas corruptivas em muitos países.⁵⁴ No Brasil, a partir do final do século XX e nos primórdios do século XXI, a revelação de práticas corruptivas assumiu contornos estarrecedores, que superam qualquer outro enfoque prioritário nacional. O primeiro Presidente da República eleito diretamente pelo povo, em 1989, após o período de exceção sob o comando dos militares, Fernando Collor de Mello, foi cassado pelo Congresso sob a acusação de corrupção.⁵⁵ Na atualidade, também a Ex-Presidenta Dilma Vana Rousseff sofreu *impeachment*, tendo como motivação a suposta prática de crimes de responsabilidade, mas como cortina de fundo uma infinidade de supostos atos de corrupção, alguns já confessados por diversos empresários e com condenação em primeiro grau, envolvendo membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo de nível federal. Antes e não menos recente, veja-se a ocorrência do escandaloso fenômeno conhecido popularmente por Mensalão, no qual houve também a prática de intensos atos de corrupção por empresários e membros dos mesmos poderes, já com condenações transitadas em julgado.

Recentemente, o escândalo da Petrobras que emergiu depois de uma série de delações premiadas produzidas na operação denominada Lava Jato. Cálculos preliminares apontam que tais práticas envolvendo a estatal petrolífera podem ter custado aos cofres públicos o equivalente a 33 mensalões. Dados ainda inconclusivos, mas já confirmados, apontam que a área de abastecimento da empresa investiu R\$ 112,39 bilhões entre maio de 2004 e abril de

⁵⁴ Apenas para referir alguns casos emblemáticos: escândalos na Itália - a partir da Operação *mane polite*, inicialmente chamado caso *Tangentopoli* (*cidade do suborno*, em italiano, em referência à cidade de Milão), foi uma investigação judicial de grande envergadura na Itália, tendo início em Milão, visava a esclarecer casos de corrupção durante a década de 1990 (mais exatamente no período de 1992 a 1996); na sequência do escândalo do Banco Ambrosiano em 1982, que implicava a Máfia e o Banco do Vaticano. Esta operação, coordenada pelo juiz Giovanni Falcone (morto em atentado por crime organizado em 1992), levou ao fim da chamada Primeira República Italiana (1945-94) e ao desaparecimento de muitos partidos políticos (1993-95). Políticos e industriais cometeram suicídio quando os seus crimes foram descobertos, enquanto outros se tornaram foragidos, dentro e fora do país. Também, o recente escândalo dos "Panama Papers", revelado a partir de documentos secretos que eram mantidos pela empresa de advogados Mossack Fonseca, no Panamá, e que mostram como centenas de personalidades, entre elas 72 chefes de Estado, conseguiram ficar fabulosamente ricos a partir de dinheiro desviado por meio da corrupção;. Ver, também, o Escândalo da Fifa, no qual sete dirigentes da Fifa, entre eles o ex-presidente da CBF, José Maria Marín, foram presos, em Zurique, pela polícia suíça a pedido da justiça americana por causa de uma série de acusações de corrupção. Ao mesmo tempo, a justiça suíça teve como objetivo questionar dez dirigentes da entidade sobre suspeitas na escolha das sedes das Copas de 2018 e de 2022. Cite-se, também, o caso Bae System, no qual uma das maiores agências de segurança da Europa e do mundo foi acusada de corrupção envolvendo Estados Unidos e Arábia Saudita, sem contar alguns países europeus. A empresa pagava comissões a agentes públicos em troca de contratos. Outro escândalo mundial foi o caso KBR Halliburton, no qual a empresa de energia americana subornou agentes públicos nigerianos em troca de contratos que atingiam US\$ 6 bi, gerando um montante de R\$ 1,8 bilhão em corrupção. Também gerou muita repercussão mundial o caso de corrupção praticada pela multinacional Siemens, que teria proporcionado um montante de R\$ 5,1 bilhões em corrupção de agentes políticos em contratos celebrados com órgãos públicos.

⁵⁵ Collor foi o primeiro presidente da América Latina a sofrer *impeachment*. Ressalte-se que foi absolvido por maioria no Supremo Tribunal Federal.

2012. Desse montante, 3% teriam sido desviados, o que perfaz a cifra de R\$ 3,37 bilhões. Segundo declaração de um dos ex-Diretores da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, à Polícia Federal (PF) e ao Ministério Público Federal (MPF), esse seria o percentual da propina paga a políticos por empreiteiras e empresas sobre os valores dos contratos firmados com a Petrobras (FOLHA POLÍTICA, [2014]). Deve ser observado que tanto os recursos desviados da Petrobras no escândalo da Operação Lava Jato, como aqueles advindos do Mensalão, foram dirigidos a partidos políticos, seus representantes e campanhas eleitorais, e, obviamente, ao patrimônio pessoal de integrantes dos Poderes Executivo e o Legislativo Federal, não se descartando também a drenagem para o âmbito estadual e até municipal.

Tal abordagem nos permitem refletir sob os mais variados enfoques o fenômeno que se tem revelado intensamente no Brasil e no mundo. No caso brasileiro, para uma melhor compreensão, por conveniência e necessidade científica, é mister que se percorra o caminho histórico da formação de nosso Estado e de nossa sociedade, a fim de perquirir e apurar se há uma imbricação cultural e política que possa justificar a intensidade com que a corrupção tem se revelado nos dias atuais.

2.3 O MODELO HEGEMÔNICO DE FORMAÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO E DA SOCIEDADE BRASILEIRA EM SUAS RELAÇÕES COM A CORRUPÇÃO

A eclosão de escândalos de corrupção envolvendo setores de atividade privada e sua relação com o poder público no Brasil, recentemente, nos condiciona e desafia a perquirir e vasculhar a correlação entre o fenômeno das práticas corruptivas e a cultura política e social na formação do Estado brasileiro, com vistas à localização das causas, ao menos aproximadas, de sua formação e proliferação.

O Brasil é, efetivamente, um país incipiente. Sua descoberta remonta apenas ao ano de 1500 e deixou de ser colônia há menos de 200 anos. Sua industrialização iniciou em meados do século passado. Sempre foi um país dependente de investimentos externos, e a maior parte de sua história foi tomada por financiamentos advindos de países ou organismos extrafronteiras. São cíclicas as crises econômicas, e a instabilidade financeira é a regra. Muitos planos econômicos já foram gestados e implantados. Comemora-se o controle da inflação periodicamente. Déficits orçamentários são uma constante. Enfim, inegável que o Brasil, quando muito, figura entre os países ditos emergentes, mas que constantemente

submerge. É simbólica a euforia gerada em 2005 quando se anunciou a quitação da dívida com o FMI.⁵⁶

As mazelas enfrentadas por países emergentes são delineadas por Morgenthau, que inclui a corrupção ao sentenciar que as reivindicações econômicas apresentadas pelos países do Terceiro Mundo são impregnadas de um forte elemento ideológico. A responsabilidade pelos problemas econômicos de muitas dessas nações costuma ser debitada aos países ricos e nações industrializadas, quando devem ser atribuídos a uma variedade de causas, “entre as quais a pobreza, políticas econômicas irracionais, corrupção e incompetência” (MORGENTHAU, 2003, p. 186).

Nesta senda destinada a averiguar a formação e o desenvolvimento do Estado brasileiro, dois enfoques são identificados, sobremaneira. O primeiro deles, de concepção weberiana, de larga influência entre os cientistas sociais de nosso país, centrado na ideia de que o Estado brasileiro incorporou e adaptou toda a estrutura patrimonialista, estamental e burocrática do paradigma administrativo estatal português. Daí decorre a conservação de toda uma tradição mantida desde a colonização até boa parte da história republicana, no sentido de um poder central concentrado e acentuadamente forte, atuando sobre uma sociedade frágil e desarticulada. A segunda tendência, que pode ser identificada como uma visão marxista, aborda a formação do Estado brasileiro como um processo de profundas mudanças sociais e econômicas ocorrido na passagem de uma estrutura agrária semifeudal para um modo de produção capitalista, refletindo, regionalmente, as determinações do capitalismo industrial das metrópoles estrangeiras. Nesta ótica, o Estado brasileiro surge como produto das relações de produção capitalistas e dos reflexos inerentes a esse processo, tais como a dinâmica da industrialização e a emergência da burguesia como classe social. De qualquer sorte, em ambos os sentidos, característica marcante do Estado brasileiro, desde a sua formação, é a existência de uma classe social dominante, a burguesia.

Antônio Carlos Wolkmer assevera que se encontra na doutrina apenas uma divergência acerca da época em que a formação dessa classe social surgiu. A primeira concepção, pontuada por Octavio Ianni, assegura que o Estado burguês emergiu no período pós-revolução de 30, quando se deu a substituição do modelo agroexportador pela política de

⁵⁶ Os BRICS compõem uma sigla com as iniciais dos países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (South Africa), considerados emergentes, porquanto nas últimas décadas se descolaram da grande massa de países pobres e passaram a apresentar perspectivas de crescimento e possibilidades de ascensão e desenvolvimento econômico. Trata-se de um agrupamento informal, porquanto não possui estatuto, mas já assimilado internacionalmente. A expressão BRIC foi cunhada pelo economista Jim O’Neil em 2001: e passou a ser adotada internacionalmente.

industrialização interna e a destituição da oligarquia rural-mercantil pelas classes médias, representadas pela burguesia industrial e pelas massas urbanas trabalhadoras. Outros, a exemplo de Décio Saes (1985, p. 185), afirmam que as condições jurídico-políticas necessárias à implantação do capitalismo, e a consequente formação de um Estado burguês, materializam-se com a crise do Estado escravista e as modificações revolucionárias antiescravista e burguesa de 1888-1891, configuradas na extinção legal da escravidão e na reorganização do aparelho de Estado com a proclamação da República, em 1889. Aduz Wolkmer (1990, p. 44-45) que:

Não se pode negar que essas duas concepções, a política e a sociológica, são extremamente importantes e não podem ser deixadas de lado quando se busca, com seriedade, encontrar as raízes da formação social e política brasileira. Por compreender que o reducionismo, isoladamente, não consegue explicitar integralmente o fenômeno histórico e contraditório de nossa organização estatal, impõe-se examinar suas tipicidades dentro de uma perspectiva mais globalizante. Deste modo, pode-se perfeitamente reconhecer, de um lado, a herança colonial de uma estrutura patrimonialista, burocrática e autoritária; de outro, de uma estrutura que serviu e sempre foi utilizada, não em função de toda Sociedade ou da maioria de sua população, mas no interesse exclusivo dos donos do poder, dos grandes proprietários e das nossas elites dirigentes, notoriamente egoístas e corruptas.

Sob qualquer ótica que se possa vislumbrar, a formação do Estado brasileiro contém, necessariamente, a constatação da existência da formação de uma classe social burguesa que passou a deter o poder, impregnando-se a ele e a todos os seus meandros, usufruindo de seus benefícios e produzindo reflexos que se afiguram relevantes também para a compreensão das práticas corruptivas hodiernamente reveladas.

Uma apreciação histórica da formação social no Brasil, sob todas as formas estatais assumidas, também demonstra que o Estado sempre tomou a dianteira nas suas relações com a sociedade, estabelecendo-se, em razão da imaturidade ou ineficiência da própria sociedade, pela supremacia das elites dirigentes e classes dominantes a ela vinculadas, uma relação vertical, mantendo-se um tipo de sociedade notadamente dividida, dependente e tutelada. Neste sentido, Wolkmer (1990, p. 46) assevera que:

As elites proprietárias, instituidoras e mantenedoras da estrutura de poder, almejando resguardar seus privilégios, sua permanente dominação e conseguindo esvaziar todo o questionamento sobre a legitimidade do poder, não só se utilizam de um Estado comprometido com seus interesses de classes, como sobretudo impuseram a versão oficial de que o Estado deveria ser visto, ora como uma entidade abstrata e neutra acima da Sociedade, ora como elemento implementador competente para propiciar a liberdade, garantir os direitos dos cidadãos, pacificar os confrontos sociais, e habilitar-se legalmente como fomentador do desenvolvimento e da justiça social. Projeta-se, assim, a imagem enganosa de uma instituição que

procura esconder sua verdadeira natureza, ou seja, emerge como produto histórico da vontade das maiorias, mas acaba desviando-se e servindo somente às finalidades dos grupos sociais momentaneamente no poder. A decorrente composição social arcaica, elitista e viciada de dominação, a que o Estado tem prestado convivência e indiscutível apoio, favorece a perpetuação de relações sociais, assentada no clientelismo, no apadrinhamento, no nepotismo, no coronelismo, na ética da malandragem e da esperteza, e, na gama incontável de irregularidades e desvios no padrão cultural de comportamento do homem brasileiro.

No Brasil, não se verificou um processo evolutivo natural e espontâneo na formação estatal, a exemplo de outras nações organizadas como Inglaterra e Estados Unidos, ou mesmo uma ruptura conceitual como aquela produzida na França (Revolução Francesa). Nos dois primeiros casos, a formação do Estado contemplou uma evolução natural e espontânea, resultado do amadurecimento da sociedade e da nação organizadas, podendo-se constatar a assunção de uma burguesia treinada na prática parlamentar representativa, formando-se uma legitimidade jurídico-política racionalista (GARCÍA-PELAYO, 1999, p.98-99). Em todos eles, exceto no modelo de formação estatal brasileiro, ocorreu um processo dinâmico de participação social. Ao contrário, no Brasil, esta participação restringiu-se à camada social burguesa, altamente conservadora e provinda, naturalmente, dos proprietários do capital e de setores da burocracia civil e militar, que historicamente se apossaram do poder econômico e político.

No caso brasileiro, o Estado formou-se sem que houvesse uma sociedade politicamente madura em torno de uma nação (BURDEAU, 1997, p. 39-44B).⁵⁷ Não houve condições para se formar, no corpo social, um espírito coeso e unificado em torno da felicidade coletiva, indistinta, na qual o interesse nacional representasse a vontade de cada indivíduo. Instituiu-se um Estado:

⁵⁷ Segundo Georges Burdeau, “o conceito de nação envolve um sentimento ligado às fibras mais íntimas do nosso ser. A nação depende mais do espírito que da carne. E aquilo a que o espírito adere através dela é a perenidade do ser colectivo. Por certo que a tradição, a recordação das provações comuns, o que se ama em conjunto e mais ainda a maneira como se ama em conjunto e mais ainda a maneira como se ama entram em larga parte na formação da nação. Mas se os nacionais estão apegados a este patrimônio espiritual, é menos pelo que ele representa do passado que pelas promessas que encerra quanto ao futuro”. O espírito dá a idéia de uma nação, escreveu A. Marlaux. mas o que faz a sua força sentimental é a comunidade dos sonhos. “A nação é continuar a ser o que se foi e por consequência, é garantir, através da interdependência material, a coesão social pela fé numa recordação comum; é uma hipótese de sobrevivência graças à qual o homem corrige a fugacidade do seu destino... De facto, quando se consolida o sentimento nacional, faz-se sentir a necessidade de exprimir numa fórmula objectiva esta comunidade de perspectivas, de aspirações e de reacções que constitui a nação, de solidarizar num esforço duradouro os membros actuais do grupo com as gerações passadas e futuras... A nação aponta para o Estado porque o tipo de Poder de que ele é sede é o único à altura dos dados duradouros que constituem o ser nacional... Em todos os países antigos, foi a nação que fez o Estado; ele formou-se lentamente nos espíritos e nas instituições unificados pelo sentimento nacional”.

[...] independente e soberano, criado distintamente da Sociedade, no espaço que se abriu entre a transferência do Estado Imperial português para o Brasil e a independência do país. Com isso, o próprio Estado incentivou, de imediato, a preparação de elites burocráticas para as tarefas da administração e do governo. Tais elites burocráticas, treinadas nas tradições do mercantilismo, do patrimonialismo e do absolutismo português, eram recrutadas socialmente de segmentos ligados à mineração, ao comércio e à propriedade da terra. Assim, desde suas origens e prosseguindo em toda história brasileira, as nossas elites oligárquicas e latifundiárias controlaram o Estado e exerceram a dominação política e econômica, alheias totalmente aos intentos da população e sempre muito servis ao capital internacional. A especificidade desta dominação das elites oligárquicas edificará no Império, a burocracia dos magistrados e dos bacharéis, e na República, a burocracia dos tecnocratas civis e militares. (WOLKMER, 1990, p. 47)

Agregou-se, nas origens da formação do Estado no Brasil, ao modelo patrimonialista-colonialista então vigente na Europa, o modo de organização política e territorial das capitanias, no qual os donatários – capitães-governadores – constituíram-se nos “[...] troncos do sistema feudal, consolidado pela transmissão plena e hereditária da propriedade e pela amálgama, em suas mãos, da soberania e da propriedade”. Somou-se, pois, à aristocracia portuguesa, o pequeno grupo de senhores de terras, latifundiários, sob o argumento de “[...] que a terra era o principal e mais importante meio de produção” (FAORO, 1998, p. 129-132). E esta produção somente era assegurada por meio da exploração da mão-de-obra escrava. O escravo era a chave da prosperidade, na medida em que a produção dele dependia. Nessa realidade, as características jurídicas do primitivo sistema colonial brasileiro consolidaram o poder nas mãos dos senhores das terras, donatários.

Os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário – chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas. Acima dos capitães-governadores estava, de certo, o rei, naqueles poderes de que não havia feito cessão e outorga, e estavam as Ordenações e leis gerais do reino naquilo que não tinha sido objeto de determinações especiais nas cartas de doação e foral. Mas ficou visto e constatado que estas cartas deixavam quase completa soberania política aos donatários, nas respectivas circunscrições enfeudadas. Assim, embora em geral nos domínios do direito privado, a legislação da metrópole fosse a reguladora das relações entre os diversos elementos constitutivos das colônias, na esfera do direito público a situação era outra: aí o poder onímodo, excepcional, dos governadores proprietários abria brechas no edifício legislativo da mãe-pátria. (FAORO, 1998, p.129)

Desta forma, nota-se que o Estado brasileiro, em sua formação, além de incorporar a estrutura burocrática e centralizada da administração portuguesa, ainda não agregou uma identidade nacional, um espírito de nação, na medida da ausência de representatividade da vontade social nos domínios do poder. Na primeira fase, monárquica, verifica-se a transferência do poder real para a Colônia, implantando-se uma estrutura de poder

monárquico à brasileira, ou seja, com o aproveitamento de burocratas disponíveis em nosso país, originário dos senhores de escravos e proprietários de terras, latifundiários açucareiros. Viu-se a formação de uma aliança entre o poder aristocrático da coroa com as elites agrárias locais que defenderá,

[...] sempre, mesmo depois da independência, os intentos da classe dona da propriedade e do capital. Naturalmente, mesmo com as mudanças políticas e econômicas do país (Independência, Proclamação da República, Revolução de 30, etc.), e com os deslocamentos sociais das elites, imperiais e republicanas, o Estado age como uma potência histórica e contraditória, assumindo diante da frágil, cerceada e perplexa Sociedade, os ares de senhor, tutor, administrador e benfeitor. Em certos momentos de nossa evolução (período pós-30), diante da inércia das classes hegemônicas dissidentes e de uma Sociedade fragmentada pelos poderes regionais, o Estado acaba se projetando para ocupar o vazio existente, como o único sujeito político capaz de unificar, nacionalmente, a Sociedade burguesa e de fomentar o moderno arranque do desenvolvimento industrial. (WOLKMER, 1990, 47-8)

Nesta perspectiva, percebe-se que, no período compreendido entre os anos de 1940 e 1990, o Brasil teve três mudanças de regime político e três grandes reformas administrativas. A partir de março de 1979, quando o governo recém-empossado modificou o valor da moeda e dos salários, prefixando a correção monetária, desvalorizando o câmbio, controlando as taxas de juros e aumentando os níveis de indexação salarial, e fevereiro de 1990, quando, em final de governo, estávamos às voltas com inflação em torno de 100% ao mês, o país foi alvo de oito planos pragmáticos, ortodoxos e heterodoxos de tentativa de estabilização, teve quatro moedas distintas e onze diferentes índices de cálculo da inflação. Teve, ainda, cinco congelamentos de preços, quatorze políticas salariais, dezoito alterações significantes das regras de câmbio, cinquenta e quatro modificações das regras de controle de preços, além das vinte e uma propostas de negociação de dívida externa e dos dezenove Decretos do Executivo relativos a austeridade fiscal (FIORI, 1992, p. 185). Com os governos que se seguiram, novas trocas de moedas, confisco de valores depositados pela população em instituições financeiras, congelamentos de preços, renegociações da dívida externa, novas políticas cambiais, eliminação da indexação da moeda e, por fim, desvalorização cambial.

O advento da Constituição Federal de 1988, preconizada como o marco de uma era renovadora, acenou com ares de esperança no surgimento de um modelo transformador, embasado no império do regime Democrático de Direito e suas práticas. Aliás, tratou-se de momento histórico que renovou as esperanças em um país melhor, mais justo, igualitário e progressista. À época, verificaram-se efusivas comemorações, motivadoras de expectativas saudáveis em torno da gestão das atividades estatais e sua conjugação com uma vivência

política, social e econômica harmoniosa, evolutiva e diferenciada com relação a períodos anteriores de nossa história.

Ocorre, entretanto, que sob o manto de um modelo constitucional que contempla, em grande parte, o anseio dos cidadãos por uma sociedade mais justa, pluralista, que supere as exclusões sociais, que autoriza a composição de um Estado e de uma sociedade que assegurem a todas as pessoas os bens e direitos inderrogáveis enquanto cidadãos, que atribui ao Direito função precípua (tendo como instrumental ou ferramenta a própria Constituição) de participe nessa realização de transformações sociais benéficas, instalou-se um ambiente paradoxal, na medida em que as práticas cotidianas no âmbito do Estado e da sociedade parecem ter mantido, se não aprofundado, o modelo no qual as práticas corruptivas são a tônica da atuação público-privada. Mesmo diante do panorama jurídico-constitucional que se apresenta (ou) com prognósticos alvissareiros, a tônica da atividade pública e privada ainda é *extrativista, patrimonialista e privatista dos recursos do erário*, enquanto há uma anemia social no enfrentamento de tal modelo altamente maléfico aos interesses transindividuais.

Verifica-se a sucção e o desmanche das estruturas da administração estatal, suas instituições e do patrimônio público. Em contrapartida, os efeitos sociais são cada vez mais nefastos, lastimáveis, com a criação de castas extremamente distintas, ou seja, de um lado aqueles que, por meio do acesso aos recursos públicos pela via da corrupção estendem seus tentáculos para parâmetros de poder (econômico e político) inimaginável ao senso de boa-fé, e de outro lado, a população trabalhadora, cada vez mais sedenta por melhorias na qualidade de vida digna, enfraquecida em seus direitos ou garantias.

Emerge uma estrutura social na qual há uma massa de cidadãos submissa ao grande poderio econômico das corporações e determinados grupos políticos, e o Estado, agora *privatizado* por estes setores da economia e da política, ainda se vê responsável pela sustentação dos direitos sociais constitucionalmente preconizados sem a existência de recursos suficientes para tanto. Enfim, o fenômeno da corrupção, que se tem visto sistêmica, acarreta outro fenômeno, ou seja, do Estado como instituição anacrônica, pois apresenta-se como entidade nacional, responsável pelo suprimento das necessidades fundamentais dos cidadãos, enquanto seus recursos são drenados para as mãos de uma parcela de representantes do poder político e econômico nacional. Há, pela via colateral, também o efeito da desesperança da sociedade no próprio Estado, porquanto transmite a impressão de que tudo o que é público é pejorativo. Gera-se acentuado nível de desconfiança com as instituições

públicas e inconformidade com o poder estatal, que poderá se refletir, sem sombra de dúvidas, no descrédito da própria democracia.

Efetivamente, vivermos em um Estado Democrático de Direito, no qual a Constituição Federal representa a vontade institucional de realização do Estado Social, ainda não implementado em nosso país. Contempla os direitos chamados de segunda e terceira geração, preconizando instrumentos para a sua configuração material, em explícita demonstração no sentido de que ainda não estão implementados (STRECK, 1999, p. 19).⁵⁸ Entretanto, este panorama não passa de um *pano de fundo*, visto que está distante da realidade social. Streck (1999, p. 22) afirma que:

No Brasil, a modernidade é tardia e arcaica. O que houve (há) é um simulacro de modernidade. Como muito bem assinala Eric Hobsbawn, o Brasil é um monumento à negligência social, ficando atrás do Sri Lanka em vários indicadores sociais, como mortalidade infantil e alfabetização, tudo porque o Estado, no Sri Lanka, empenhou-se na redução das desigualdades. Ou seja, em nosso país as promessas da modernidade ainda não se realizaram.

José Eduardo Faria (1996, p.21-22) já a tempo asseverou que tem ocorrido a balcanização do Estado, que se tornou refém e sofre a inserção multiplicada de interesses privados no sistema de tomada de decisões públicas, envolvendo mecanismos de pressão, cooptação e negociação. Prova disso é a perversa distribuição dos gastos sociais governamentais por faixa de renda, onde 41% da população que vive nos domicílios mais pobres recebe apenas 20% dos gastos sociais do setor público, enquanto que 16% da população que habita os domicílios mais ricos absorve 34% desses mesmos gastos. Assevera que os gastos sociais *per capita* representariam apenas US\$ 110 por ano para os segmentos mais pobres e US\$ 737 para os segmentos mais ricos. Apesar das transferências de rendas pelo Estado terem sido intensificadas nos últimos anos, elas acabam por não atingir os grupos e setores sociais que mais precisam delas. Ressalta o exemplo das transferências na área da educação, onde cerca de 50% dos alunos matriculados nas universidades públicas federais pertencerem a famílias com renda mensal superior a dez salários mínimos, enquanto apenas

⁵⁸ Streck efetua precisa apreciação no sentido de que as promessas da modernidade não se instalaram no Brasil. Com propriedade, destaca que a modernidade, rompedora do modelo medieval, nos legou o Estado, o Direito e as instituições. Em um primeiro momento, formou-se o Estado absolutista e, após, como Liberal de Direito, agregando-se a ele conteúdos para torná-lo Social e Democrático. Destaca que, para as elites braseiras, a modernidade acabou, devendo abrir lugar para um Estado enxuto, neoliberal, fruto da globalização e abertura de mercado. STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*, uma exploração hermenêutica da construção do Direito, p. 19-30. Ver também. BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neocolonial (A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional)*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

6% delas são de famílias com renda até dois salários e apenas 1% com renda até um salário mínimo. Ao mesmo tempo, o custo para a comunidade escolar do subsídio público por aluno é 18 vezes maior no ensino superior, onde são gastos US\$ 2,5 mil por estudante/ano, em média, enquanto que o gasto é de US\$ 144 estudante/ano para o nível secundário e de 149 US\$ estudante/ano no ensino primário. Entre 1981 e 1990, os 20% mais ricos conseguiram aumentar sua parte na renda nacional de 16% para 16,4, e 5% dos mais ricos passaram de 31,9% para 34,4%, no mesmo período. No começo da década de 1990, a razão entre a renda dos 20% mais ricos da população e os 20% mais pobres era de 27 vezes, superando até mesmo a razão de 24,6 estimada para um país africano altamente miserável, como Botswana. Nesse idêntico período, os ricos das regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentavam uma renda per capita acima de US\$ 20.800, superior à média dos ricos de países altamente desenvolvidos, como Estados Unidos e Japão (FARIAS, 1996). Esses dados nos trazem pequenos indicativos acerca do produto social já sensível, não de hoje, mas que, certamente, estão acentuados no momento, em razão do crescimento desenfreado dos efeitos do modelo político-econômico que irrompe o limiar do século XXI, impregnado de práticas corruptivas no que concerne às relações público-privadas.

Portanto, o Brasil chega no princípio do século XXI sem ter se beneficiado das conquistas do Estado Liberal e do Estado Social. O Estado e a sociedade brasileira sempre foram moldados ao prazer de grupos de interesses que, antes de pensarem no bem estar da sociedade, atuaram em seu próprio interesse, drenando vultosas quantias de recursos do erário e desidrataram as finanças públicas ao ponto de manterem o país em um marasmo que não permite estabelecer raízes sólidas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à implementação de políticas públicas que permitam avanços sociais.

O panorama legislativo brasileiro e sua ideologia bem retratam que a estratificação social e política sempre foi a tônica, com o privilégio e a proteção das camadas detentoras do poder político e econômico.

Antes do descobrimento, a primitiva civilização brasileira adotava a vingança privada, desde a sua modalidade ilimitada até a proporcionalidade do talião. Evidentemente, não se tratava de uma sociedade organizada, prevalecendo a existência de tabus e regras consuetudinárias, quase sempre dominadas por elementos místicos (GONZAGA, 1970). As tribos aqui existentes encontravam-se em estágios de desenvolvimento diversos. Os tupis apresentavam-se mais evoluídos em comparação com os tapuias, estes chamados por aqueles de bárbaros. As guerras nunca eram motivadas por elementos econômicos, mas destinavam-se

à captura de prisioneiros para ritos antropofágicos, o estabelecimento de troféus e para vingança dos parentes mortos (PIERANGELI, 1980).

A legislação Penal que vigorou em nosso país a partir do descobrimento até a independência tinha como fonte as Ordenações do Reino de Portugal. No período colonial, passaram a vigorar no Brasil as Ordenações Afonsinas, publicadas em 1446, sob o reinado de Dom Afonso V. Em 1521, sucederam-nas as Ordenações Manuelinas, oriundas de Dom Manoel I, que vigoraram até o surgimento da Compilação de Duarte Nunes de Leão, em 1569, efetivada por ordem do Rei Dom Sebastião. Em suma, entretanto, verificou-se a ineficácia dos ordenamentos apontados, na medida em que, em realidade, existia um número muito elevado de leis e decretos reais que visavam a solucionar situações peculiares, casuísmos da nova colônia. A esta realidade conturbada de ordenamentos acresciam-se os poderes que eram conferidos com as cartas de doação destinadas aos senhorios. Criou-se, pois, uma situação peculiar, na medida em que, em essência, o arbítrio e a mão forte dos donatários é que estabelecia o Direito a ser aplicado.⁵⁹

A visão que se pode estabelecer do período do Brasil Colonial é de um calamitoso regime jurídico, consoante afirma Bitencourt (1995, p. 41; 2000, p. 40).

Pode-se afirmar, sem exagero, que se instalou tardiamente um regime jurídico despótico, sustentado em um neofeudalismo luso-brasileiro, com pequenos senhores, independentes entre si, e que, distantes do poder da Coroa, possuíam um ilimitado poder de julgar e administrar os seus interesses. De certa forma, essa fase colonial brasileira reviveu os períodos mais obscuros, violentos e cruéis da História da Humanidade, vividos em outros continentes.

Tomando-se como paradigma mais emblemático a legislação penal, oficialmente, as normas que deveriam vigorar no Brasil eram aquelas estabelecidas nas Ordenações Filipinas, em seus 143 títulos do Livro V, promulgadas em 1603 por Felipe II. Essa normatização penal caracterizava-se por um regime de exceção, com ampla criminalização e severas punições, que alcançavam o açoite, amputação de membros, as galés, o degredo e, inclusive, a pena de morte. Não bastasse, não era adotado o princípio da legalidade, restando ao arbítrio do

⁵⁹ As cartas de doação entregavam aos capitães donatários o exercício de toda a justiça. Diziam elas: “No crime, o capitão e seu ouvidor têm jurisdição conjunta com alçada até pena de morte inclusive, em escravos, gentios, peões e cristãos e homens livres, em todo e qualquer caso, assim para absolver como para condenar, sem apelação nem agravo” (segundo o resumo de LISBOA, J. F. Obras III, p. 300). E acrescentavam: “Nas terras da capitania não entrarão em tempo algum nem corregedor, nem alçada, nem alguma outra espécie de justiça para exercitar jurisdição de qualquer modo em nome d’el-rei (LISBOA, J. F. Op. cit., pág. 301). Como diz Martins Júnior, jurídico-politicamente o inventário dos institutos coloniais dava em resumo um certo número de pequenos senhores absolutos e despóticos, independentes entre si, vassallos de uma coroa longínqua, e detentores de um formidável poder de administrar e julgar só limitado pelo arbítrio individual e próprio (Martins Júnior, Op. cit., p. 174).”

julgador a escolha da pena aplicável a cada caso. O Código Filipino foi ratificado por Dom João VI e, em 1823, por Dom Pedro I.

No dizer de José Geraldo da Silva (1996, p. 59-60):

As Ordenações Filipinas possuíam o crivo medieval, e eram arcaicas já na sua época. O jurista português, Melo Freire, citado por Edmundo Oliveira, menciona os graves defeitos apresentados pelas Ordenações Filipinas: 1) confundiam o Direito com a Moral e a Religião, numa ocasião em que a Renascença se abeberava nos estudos de Aristóteles e Platão, constituindo um absurdo se manter, em pleno século XVII, uma legislação que persistia nessa confusão; 2) erigiam em crime o vício (crime moral e o pecado); 3) estabeleciam sistema cruel de penas, tais como a morte civil, o degredo para o Brasil e para a África; 4) sancionavam a desigualdade perante a lei. Se fosse um nobre o delinqüente, deveria este comparecer à Corte para prestar depoimento sobre o ato delituoso e verificar qual a sentença, geralmente branda, que lhe seria atribuída. A pena de morte podia ser: pena de morte natural (enforcamento no pelourinho, seguindo-se o sepultamento); morte natural cruel (dependia do arbítrio do juiz, sendo freqüente a morte na roda). Morte natural pelo fogo (o réu era queimado vivo); morte natural para sempre (enforcamento, devendo o cadáver ficar exposto até o apodrecimento). Além da pena de morte, havia sanções pesadas como mutilações, confisco total de bens e degredo; 5) o não conhecimento do chamado princípio da personalidade do Direito Penal, que se traduz no princípio de que a pena não pode passar da pessoa do delinqüente, visto que, vez por outra, os descendentes do acusado eram, também, atingidos pela sentença penal, durante a vigência das Ordenações Filipinas; 6) abusavam das penas infames, da pena de morte e pena de morte civil. A sentença de Tiradentes e outros participantes da Inconfidência Mineira retrata a hediondez da legislação aplicada no Brasil, à época.

Portanto, trata-se de legislação extremamente gravosa que perdurou em nosso país por mais de dois séculos, tendo por conotação básica a tutela da propriedade privada, com a desigualdade entre cidadãos e escravos, estes vistos como objetos e destinados à exploração da força de trabalho. O ser humano a serviço sem qualquer condição humana, ao alvedrio do capital privado, das classes dominantes detentoras do poder econômico, estabelecido nas mãos de pequena parcela da sociedade burguesa da época.⁶⁰ Sodré (1997) retratou esta realidade ao assinalar que a ideologia da classe dominante colonial era a da metrópole, na fase

⁶⁰ Nas Ordenações Filipinas, o mais grave dos crimes dizia respeito aos delitos de “lesa-majestade, previstos no Livro V, Título VI: “Lesá Magestade quer dizer traição commettida contra a pessoa do Rey ou seu Real Stado, que he tão grave e abominavel crime, e que os antigos Sabedores tanto estranharaõ, que o compravaõ á lepra; porque assi como esta enfermidade enche todo o corpo, sem nunca mais se poder curar, e empece ainda aos descendentes de quem a tem, e aos que com elle conversaõ, polo que he apartado da communicação da gente: assi o erro da traição condena o que a commette, e empece e infama os que de sua linha descendem, postoque não tenhaõ culpa.”. Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/tabelas/ordenacoes/1-274-103-1451-04-05-6.pdf>>. Interessante passagem é encontrada no Título XXXVIII, ao estabelecer o crime de adultério, em franca demonstração do privilégio estabelecido aos detentores do poder, em virtude da disparidade das sanções aplicadas a estes e aos demais: "Achando o homem casado sua mulher em adulterio, licitamente poderá matar assi a ella, como o adultero, salvo se o marido for peão, e o adultero Fidalgo, ou nosso Desembargador, ou pessoa de maior qualidade. Porém, quando matasse alguma das sobreditas pessoas, achando-a com sua mulher em adulterio, não morrerá por isso mas será degradado para Africa com pregão na audiencia pelo tempo, que aos Julgadores bem parecer, segundo a pessoa, que matar, não passando de trez annos". Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/tabelas/ordenacoes/1-274-103-1451-04-05-38.pdf>>.

açucareira, porquanto o senhor de engenho próspero era uma espécie de mandatário, de procurador da classe dominante metropolitana e os poderes que ela exercia, em Portugal, através do Estado, eram os poderes delegados aos seus representantes na colônia. Pontua que se trata de uma ideologia escravagista e feudal, a que a legislação atendia com rigor, discriminatória, racista, resguardando-se em elementos os mais diversos, que vão do modo de trajar ao preconceito de religião e de cor (SODRÉ, 1997, p. 40-41).

O império foi, pois, essencialmente, a conjugação do latifúndio com o escravismo.

Mesmo a partir da independência, em 1822, por longo período ainda vigorou este modelo de dominação baseada no poderio econômico advindo do domínio dos grandes senhores e da exploração da escravidão, que somente foi abolida formalmente em 1888. O sistema jurídico, então, ainda era fruto e reflexo do ambiente jurídico-social de uma recente colonização, com a transposição de normatização alienígena que, por vezes, já não se aplicava em outras estruturas sociais mais desenvolvidas.

Vivíamos, efetivamente, uma sociedade transplantada, na qual alguns chegaram para serem escravos, enquanto que outros para serem senhores. A disciplina jurídica necessária, dessa forma, deveria dar guarida a essa estrutura social-produtiva, de interesses patrimoniais-colonizadores.

O modelo vigente a partir da independência refletiu a cultura liberal influenciada pelo iluminismo europeu, bem como o ambiente cultural instalado em nosso país, constituído ainda como uma sociedade escravagista, composta por estrutura agrária latifundiária e de monocultura de exportação (cana-de-açúcar e algodão). O trabalho escravo representava a base sob a qual a aristocracia rural, com seus feudos de grandes extensões de terras, sustentava o poder econômico e político da época. Por volta de 1872, a população brasileira era composta de 94,5% de pessoas livres e 5,5% de escravos. O país era dominado por um pequeno grupo de fazendeiros e senhores de terras, identificando-se o predomínio do poder de uns sobre os outros pela quantidade de terras e propriedade de escravos que cada senhor possuía. Essa estrutura, aliás, decorre das precedentes sesmarias, surgidas por meio das cartas de doação de terras feitas pela Coroa, a partir do descobrimento. Apesar da modificação política ocorrida com a autonomia, identifica-se a instalação de uma corte, com um imperador à frente e os titulares a seu redor, como vassalos, compondo uma nobreza forjada por meio de títulos, que denotavam, na maioria dos casos, as propriedades que detinham. Afigurava-se, portanto, uma classe impregnada no poder, profundamente ligada à propriedade, sendo que a propriedade era o latifúndio escravista e feudal. O trabalho escravo e a apropriação de grandes

extensões de terras foram os traços da infraestrutura da classe dominante brasileira na época da passagem do regime colonial para a autonomia (SODRÉ, 1997).

A passagem do modelo político imperial para o republicano acarretou, naturalmente, uma reestruturação político/jurídica vigente. Esse processo deu-se com relativa concomitância em relação à abolição da escravidão, bem como com o deslocamento do modelo escravagista de produção para o modo de produção não servil, caminhando para uma incipiente industrialização fabril.

Segundo Décio Saes (1985, p.185), os episódios da abolição da escravatura, a proclamação da República e a Assembleia Constituinte, bem como os movimentos sociais que se seguiram, mormente no predomínio das classes dominantes proprietárias, permitiram a formação, no Brasil, de um Estado burguês, com um consequente Direito burguês e a reorganização do Estado segundo os princípios do burocratismo.

Destarte, com a revelação dos escândalos de corrupção envolvendo representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, desde o primeiro governo eleito pós-regime militar, que levaram o país a viver em período pouco superior a trinta anos dois processos de *impeachment*, havendo a comprovação de que grande parte dos dirigentes de muitos partidos políticos e parlamentares foram corrompidos, tiveram suas campanhas eleitorais financiadas por dinheiro público ilicitamente desviado, envolvendo as maiores empresas nacionais, estatais e privadas, afigura-se lúcido extrair ilações acerca da perniciosidade em boa parte das relações público-privadas de poder, o que não surpreende quando se observa a formação do Estado brasileiro.

Para Abranches (1988) este quadro reflete um modelo de crescimento nas últimas décadas que aprofundou de forma acentuada a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, no plano macrossociológico, macroeconômico e macro político. No primeiro, verifica-se o surgimento de alteração na estrutura de classes sociais, com o incremento no consumo decorrente de um efêmero crescimento econômico observado recentemente, além dos efeitos da globalização e abertura de mercados. Com isso, observou-se crescimento de renda no campo e na cidade. Ao mesmo tempo, também pode ser percebido o declínio de profissões liberais que, antes, constituíam uma classe média consolidada. Neste prisma, houve incremento de demandas sociais, causando pressão à classe política pelo seu atendimento.

No plano macroeconômico, o panorama brasileiro mantém-se muito original e fiel às origens históricas, com pequenas vicissitudes. Há acentuada disparidade de renda entre as pessoas e estratificação social perniciososa e persistente. No âmbito empresarial, apesar do

desenvolvimento industrial decorrente também do acesso às tecnologias que a globalização proporcionou, ainda nossos produtos carecem de valor agregado, com acentuada dependência das *commodities* e de investimentos externos para o aquecimento da economia. Há, também discrepância no desenvolvimento regional, com bolsões de riqueza no sudeste, centro-oeste e sul, enquanto outras regiões do país ainda precisam de muitos incentivos para se desenvolver. Este desequilíbrio entre as regiões fomenta disputas, ranços e acentuada dificuldade no atendimento das demandas nacionais.

No aspecto sociopolítico, o que se vê é, de certa forma, o retrato das crises macroeconômica e macrossociológica. Os parlamentares são eleitos pela população que compõem este arcabouço díspar, frágil e heterogêneo. Observam-se as formas mais atrasadas de clientelismo em determinadas regiões e ambientes sociais. Ao mesmo tempo, são escassos os padrões de comportamento ideologicamente estruturados e voltados ao interesse público geral. É evidente a existência de um pluralismo de valores que conduz os diferentes grupos a associarem expectativas e valorações diversas às instituições. Esta diversidade de interesses também distorce a avaliação dos vários grupos sobre a eficácia e a legitimidade dos instrumentos de representação e participação típicos das democracias liberais. Em essência, há a formação de uma consciência de propriedade sobre as instituições públicas, ou ao menos de necessidade de sua manipulação e controle para a subsistência dos interesses de cada grupo. Esta complexidade e fragilidade estrutural proporciona com acentuada intensidade a adesão a valores fragmentados, díspares, que não permitem uma coesão nacional de que se necessita para o funcionamento de instituições democráticas com vistas ao interesse público. Não há “adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política”. A transferência do poder e da legitimidade democraticamente por meio do voto não se traduz na via regressa das ações dos representantes e governantes em prol da sociedade, do bem comum indistinto (ABRANCHES, 1988, p. 22-25).

Com isso, no âmbito do funcionamento do Estado, essa mesma pluralidade existe no que se refere aos seus objetivos, papel e atribuições, o que gera as mais variadas demandas e expectativas em relação às ações do setor público. Determinados setores são atendidos precariamente, ao mesmo tempo em que se acumulam privilégios em outros. Acentua-se o desequilíbrio entre as fontes de receita e a agenda de gastos e a disputa sobre as prioridades e as orientações do gasto público. Resulta desta pluralidade complexa (macrossociológico, macroeconômico e macro político) de expectativas e interesses o acúmulo de insatisfações e

frustrações de todos os setores, até daqueles que visivelmente têm se beneficiado da ação estatal (ABRANCHES, 1988).

A estratégia da classe política dirigente para se manter neste ambiente absolutamente heterogêneo e complexo, transitando pelo modelo formalmente democrático, é a formação de coalizões que envolvem os mais variados interesses e ideologias, formando-se uma teia de proteção recíproca entre aqueles que exercem o poder político. Com isso, organizados em torno de seus interesses privados, econômicos, políticos e partidários de poder, imunizam-se contra ameaças à sua permanência no poder e fatiam o Estado e boa parte de seus escassos recursos por meio de intensas práticas corruptivas. Também se tornam coniventes e interdependentes uns com os outros. Sua força e autoridade passam a decorrer, não mais da legitimidade obtida pelo voto, mas do poder e recursos financeiros que cada um detém a partir da fatia de domínio sobre o patrimônio público conquistado. E esta necessidade de se manter no poder está condicionada aos conchavos com o setor privado.

Há, portanto, um visível paradoxo que se verifica em três níveis. O primeiro, representado pela Constituição que pavimentou todas as condições formais para que haja um regime democrático e, por ele, o atendimento às necessidades fundamentais dos cidadãos. O segundo, relativo à prática dos requisitos formais da democracia, por meio da eleição direta há mais de trinta anos dos representantes populares, sem mandatos vinculantes. Formando esta tríade paradoxal, encontra-se a corrupção engendrada no seio dos partidos políticos por representantes eleitos democraticamente pelo povo. Ato corruptivo envolvendo as maiores forças políticas e empresariais do país. Neste panorama, no âmbito federal todos os governos eleitos democraticamente formaram suas coalizões, reunindo na cúpula do poder suas estruturas que, aparentemente, representam a vontade da maioria, mas, em essência, retroalimentaram-se por meio de escassos recursos públicos desviados por práticas corruptivas envolvendo uma elite empresarial que sempre se manteve umbilicalmente ligada ao centro do poder político.

Confirmando esta realidade e discorrendo sobre o paradoxo existente entre democracia, constitucionalismo e corrupção, no que se refere ao sistema representativo vigente, Pereira (2010, p. 59) assevera:

Não se pode esquecer, contudo, que um conjunto de percalços culturais, sociais e políticos prejudicou sobremaneira a implantação de regimes realmente representativos. O repertório de fraudes eleitorais e atos de corrupção, bem como os efeitos da exclusão econômica de grande parte da população foram as causas centrais do descompasso entre a positivação das franquias públicas e sua efetiva fruição por parte de todo o corpo eleitoral.

Apesar de Bobbio já ter reconhecido que a democracia não é infesta à corrupção, nos níveis que se tem verificado no Brasil parece-nos que a intensidade das práticas corruptivas tem deformado sobremaneira o regime democrático e seus pilares. A realidade brasileira nos apresenta uma inigualável crise de representatividade política, o retorno de uma depressão econômica e possivelmente a explosão dos maiores escândalos de corrupção da história mundial, tudo isso no esteio de um Estado Democrático de Direito. Ao falar sobre a democracia brasileira, Sérgio Buarque de Holanda muito bem ilustra este panorama:

Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. É curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade. Não emanavam de uma predisposição espiritual e emotiva particular, de uma concepção de vida bem definida e específica, que tivesse chegado à maturidade plena (HOLANDA, 1995, p. 160-161).

Vivemos em um país no qual a corrupção disseminou-se no coração do poder e proporcionou, em pouco mais de trinta anos pós regime militar, além dos escândalos citados pelo renomado autor, tantos outros de ainda maiores proporções, como o Mensalão, que tinha como prática o desvio de recursos públicos para corromper deputados, senadores e partidos políticos e mantê-los fiéis ao governo. Não bastasse, atualmente temos a Operação Zelotes⁶¹, que está demonstrando a existência de elevadíssimos índices de corrupção no Centro Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (COAF). Além deles, o mais emblemático escândalo de corrupção é a Operação Lava Jato, que tem demonstrado a

⁶¹ Nesta operação, segundo a Polícia Federal, já foi apurado o desvio de 6 bilhões dos cofres públicos. A prática consistia em corromper conselheiros do CARF para que anulassem autuações fiscais da Receita Federal via recursos administrativos. Entretanto, a Polícia Federal estima que em torno de 19,5 bilhões foram desviados via corrupção naquele órgão. Segundo a UNAFISCO, com a paralisação do CARF devido às investigações, estima-se em uma queda da arrecadação federal em 30 bilhões no ano de 2015.

ocorrência da dilapidação do patrimônio público por meio de desvios da Petrobras, a maior estatal brasileira e uma das maiores petrolíferas do mundo, drenando elevadíssima soma de recursos públicos, mais uma vez, para parlamentares e partidos políticos, novamente para o centro do poder político nacional. Ainda, em paralelo a tudo isso, vivenciamos neste curto período, no qual se vê a redemocratização no Brasil, dois processos de *impeachment*.

Revelações diárias ilustram a existência de uma rede de corrupção nos Poderes Executivo e Legislativo, envolvendo representantes eleitos pelo povo e cargos de comando nos aludidos Poderes e estatais.⁶²

Há participação popular na escolha de seus representantes, em todas as esferas estatais. Há possibilidade de renovação periódica dos representantes populares. Há instituições e poderes organizados. Temos uma Constituição que contém uma plêiade conteudista inerente a um Estado Democrático de Direito. Ao mesmo tempo, o poder transferido democraticamente aos representantes dos cidadãos não é exercido na direção de seus fins originais, de proporcionar o bem comum, o incremento da cidadania, o atendimento às necessidades sociais, sempre prementes e cada vez maiores. Esta realidade deteriorou grande parte de nossas instituições democráticas, notadamente o patrimônio de credibilidade necessário ao exercício do poder político inerente aos Poderes Executivo e Legislativo. Em suma, a maior parte do poder estatal não se tem portado em consonância com as aspirações democráticas e constitucionais.

Mesmo assim, somos desafiados a vislumbrar perspectivas que possam alterar este panorama. Se o caminho, que parece árduo, pode até ser facilitado em razão da existência de condições formais para uma virada com destino a um ambiente político, jurídico, social e econômico no qual a corrupção não seja a tônica das relações. Não se prescinde, pois, de políticas públicas voltadas à prevenção e controle da corrupção.

Lapierre (2003, p. 12), em sua primeira carta às cidadãs e cidadãos do mundo do século XXI, em momento de senso crítico aguçado, ou mesmo incrédulo com as promessas verificadas em épocas anteriores, advertiu em tom pouco alentador:

⁶² Na Operação Lava-Jato, em conversa gravada entre um dos delatores, Sérgio Machado, e o ex-Presidente José Sarney, este disse que dos políticos do congresso se "sobrar" cinco que não fez é muito, referindo-se à corrupção existente entre os parlamentares e empresas corruptoras.

Ciudadanas y ciudadanos del mundo del siglo XXI, desconfiad de todos los doctrinarios que, em nombre de las leyes de la Naturaleza, o de la Ciencia, o de la Historia, intentan persuadirlos de que el orden político establecido no es un desorden, sino que es un orden natural y necesario. Nosotros, del siglo XX, hemos pagado muy cara la experiencia histórica que nos tiene disuadidos de esta ilusión, fundada sobre el racionalismo cientificista del siglo XIX, el mismo heredero degenerado de la filosofía de las Luces del siglo XVIII. Según las previsiones de los grandes pensadores de esta tradición moderna, el progreso de los conocimientos adquiridos por medio del método científico inaugurado por Galileo y Descartes debía necesariamente asegurar a la humanidad del siglo XX una era de paz, de prosperidad y de felicidad. En lugar de que nosotros hayamos conocido dos guerras mundiales de destrucciones masivas por medio de técnicas militares cada vez más “científicas”; la expansión de dos regímenes políticos “totalitarios”, que pretendiendo crear al “hombre nuevo” de sus sueños exterminando millones de seres humanos reales; los horrores de las guerras de la descolonización e interminables conflictos interétnicos generadores de masacres; los dictadores sórdidos de América Latina y las tiranías sanguinarias, corrompidas, de África y de Asia. Los regímenes más democráticos han salido extenuados de lo que Eric Hobsbawm llama la “edad de los extremos”.

Dahl (2001, p. 173), mais otimista, assevera que a existência de crises na democracia não é fenômeno incomum, desde que se consiga encontrar caminhos para superá-las. Assevera:

Mais cedo ou mais tarde, todos os países passarão por crises bastante profundas – crises políticas, ideológicas, econômicas, militares, internacionais. Dessa maneira, se pretende resistir, um sistema político democrático deverá ter a capacidade de sobreviver às dificuldades e aos turbilhões que essas crises apresentam. Atingir a estabilidade democrática não é simplesmente navegar num mar sem ondas; às vezes, significa enfrentar um clima enlouquecido e perigoso.

De todos os males, certamente a corrupção é aquele que mais atenta contra o regime democrático, a estabilidade política, o progresso social e econômico, porquanto aniquila suas bases mais caras e originais. A existência de práticas corruptivas, quando atinge os Poderes do Estado, tornando-se sistêmica com o envolvimento de grandes grupos com poder econômico, desestabiliza o alicerce da sociedade e suas instituições. A corrupção nestes níveis violenta a essência dos valores sociais e da democracia.

A intolerância, o combate e a prevenção à corrupção representam, sem dúvidas, um caminho seguro para se evitar frustrações sociais e institucionais, devendo tais premissas constituir a essência da participação política, o cerne das relações mercadológicas e da atuação estatal. Se a chaga da corrupção deforma, deturpa e descaracteriza as sociedades e as instituições, deve ser combatida incessantemente. É condição para a sobrevivência e existência de instituições democráticas sólidas e eficazes, tanto quanto de uma sociedade satisfeita com a atuação estatal e realizada em seus desideratos a absoluta intolerância e intransigência com a corrupção.

Lapierre (2003) afirma que é muito difícil responder à seguinte pergunta: *Cuál será, en el siglo XXI, la acción colectiva que dará un sentido a las leyes y al poder político?*

Se pudéssemos responder, com reduzidos riscos de errar, diríamos que o enfrentamento do fenômeno patológico da corrupção nos regimes democráticos ainda é, de todos, o melhor caminho para se permitir um ambiente social, político, jurídico e econômico estável e progressista. É imperativa a intolerância à corrupção, este mal que sempre existiu, mas que, se não for evitado, controlado e reprimido continuará fomentando a insatisfação social e todos os reflexos nefastos sobre a sociedade e o Estado.

Este compromisso deve envolver, para ter viabilidade, a sociedade, as instituições e o setor privado, fomentando um espírito colaborativo que não transija com as práticas corruptivas. Mas, acima de tudo, o Estado e os setores privados que com ele se relacionam devem ser protagonistas deste processo, o que tem sido a tônica das normativas internacionais voltadas a enfrentar o problema da corrupção.

Sob este viés, o combate à corrupção tem sido uma preocupação internacional há muito tempo, haja vista se constituir em prática disseminada em escala mundial, atingindo diversos países e povos.

Tamanha tem sido esta preocupação que se observa a existência de organismos estatais e não governamentais atentos ao problema. Por isso, nota marcante em todos os referenciais normativos e indicativos não governamentais é o consenso no sentido da necessidade do enfrentamento da corrupção por parte dos governos, que devem lançar mão de mecanismos destinados à prevenção e ao combate a esta mazela. Dessa forma, verifica-se não somente a preocupação com o tema, mas também a indução do Poder Público a implementar políticas públicas, em todos os níveis, para o combate à corrupção. Esta atenção é representada por diversos marcos normativos internacionais e, mais recentemente, nacionais que tratam da corrupção como problema jurídico e político. Destaca-se, neste contexto, uma nova perspectiva para o enfrentamento do problema, representado pela normatividade voltada à prevenção e controle das práticas corruptivas a partir da pessoa jurídica em sua relação com o Estado. Esta, pois, é uma perspectiva que merecerá atenção doravante.

3 MARCOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS QUE TRATAM DA CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA JURÍDICO E POLÍTICO E A RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA

3.1 O CONVENCIONALISMO INTERNACIONAL COMO REFERENCIAL INDECLINÁVEL COM VISTAS À PREVENÇÃO E CONTROLE DAS PRÁTICAS CORRUPTIVAS

Apesar de o fenômeno da corrupção revelar-se histórico, perpassando o pensamento filosófico, político e jurídico em todos os estágios da humanidade, até não muito tempo tratava-se de um problema limitado às vicissitudes de cada região, país ou mesmo cultura.

Antes da queda do Muro de Berlim (09.11.1989), imperava a Guerra Fria entre as nações, verificando-se uma polarização acentuada que tornava inimaginável o rompimento de fronteiras para o trato de questões em nível mundial, ou mesmo transnacional. Com o desaparecimento da cisão territorial e política alemã, eclodiram diversas consequências nas relações internacionais, gerando movimentos que levaram àquilo que hoje está consagrado por globalização. Abriram-se as economias, os mercados, as relações comerciais e políticas, ocorrendo uma maior e mais acentuada integração mundial. Aceleraram-se as tecnologias, as comunicações e os movimentos de eliminação de fronteiras, fomentando uma ordem global até então inimaginável.

Diante deste novo panorama mundial, inevitável também o surgimento de uma visão diferente, agora transnacional, mais intensa, que viesse a enfrentar questões que, se anteriormente eram locais, passaram a afetar a economia e as relações sociais e políticas mundiais. Neste contexto, inserem-se também novas preocupações que afloram em nível mundial, como o terrorismo, movimentos separatistas, temas ambientais em escala universal, falta de alimentos, movimentos migratórios e de exílio decorrentes de conflitos territoriais, religiosos e sectários, etc. Dentre elas, com inegável destaque transnacional, a preocupação com o fenômeno da corrupção.

Ocorre, entretanto, que até chegarmos à atual configuração político-jurídica em torno das medidas de prevenção e controle da corrupção, é marcante constatar que houve uma longa caminhada, percorrida paulatinamente. O combate à corrupção em níveis globais deve ser

observado a partir de determinadas premissas históricas, até chegarmos à atual agenda nacional e internacional sobre o tema.

Nessa senda, a despeito de outras perspectivas possíveis, localiza-se na criminologia uma das primeiras preocupações científicas sobre o tema da corrupção oriunda das relações privadas ou estatais, entre pessoas físicas ou jurídicas. Enfatiza-se, no entanto, que este é tão somente um dos marcos referenciais que permite a análise do problema.

O primeiro marco científico a estabelecer algum ponto de contato com a corrupção encontra-se na criminologia que, segundo Lola Aniyar de Castro, teve no discurso pronunciado por Sutherland (1987) perante a Sociedade Americana de Criminologia, em 1949, a definição do conceito de crime do colarinho branco (*white Collor Crime*)⁶³, que foi mais tarde desenvolvido pelo autor em razão de uma série de violações da Lei Antitruste, nos Estados Unidos, por diversas corporações minerais e comerciais privadas, além de corporações de serviço público de energia e luz elétrica daquele país. Estas práticas foram observadas por Sutherland (1987) porquanto tinham como característica marcante serem danosas aos interesses da comunidade e praticadas por camadas sociais privilegiadas, notadamente oriundas do ramo empresarial (CASTRO, 1983). No dizer de Lola Aniyar de Castro, o crime do colarinho branco não pode ser explicado por pobreza, por má habitação, por carência de recreação, pela falta de educação ou pouca inteligência, nem por instabilidade emocional, todos estes, elementos utilizados em Criminologia para explicar o delito convencional. Ademais, há dificuldades em sancioná-los e descobri-los, em razão do poderio econômico dos que o cometem. O estudo destas infrações revela sua extrema danosidade social e econômica, que ultrapassa em muito os danos ocasionados pelos ilícitos convencionais. Também os efeitos sobre a opinião pública e a imagem dos criminosos do colarinho branco não são sensíveis, pois as pessoas comuns não captam a essência danosa de atos cometidos em um nível tão elevado, entre pessoas de uma categoria tão alta, nem se dão conta até que ponto o dano econômico afeta-os de forma direta (CASTRO, 1983).

⁶³ Sobre a origem do conceito de colarinho branco, TORON, A. Z. Crimes de colarinho branco. Os novos perseguidos? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 7, n. 28, p. 75, out./dez, 1999. Esclarece que “antes da contribuição de Sutherland, a sociologia já utilizava a expressão *white collar* (colarinho branco) para designar os trabalhadores não braçais em contraste com as vestimentas *blue collar*, os macacões, dos obreiros. Ressalta que Sutherland, ao fixar o conceito de crimes do colarinho branco como aqueles cometidos por pessoas de elevada condição socioeconômica, o fez, como expressamente advertiu, por comodidade. Pois, o conceito não pretendia ser definitivo, mas visava a apenas chamar a atenção sobre os delitos que normalmente não adentravam o âmbito da criminologia”. Odone Sanguiné assevera que a literatura sociológica empregou a expressão “colarinho branco (*Wright Mills*)” pela primeira vez para descrever a classe média norte-americana, apresentada como formadora da “*elite do poder*”. SANGUINÉ, O. Função simbólica da pena. **Fascículos de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 18, 1991.

Mais recentemente, passou-se a tratar a delinquência denominada do colarinho branco por macro criminalidade, expressão que adquiriu relevância em vários textos marcantes do século passado. Luiz Flávio Gomes (1995), após asseverar que entende por macro delinquência econômica a que envolve delitos econômicos, financeiros, tributários, ecológicos, fraudulentos, etc., que causam graves danos sociais, a vítimas difusas, referindo-se a García-Pablos de Molina e Bajo Fenández, apresenta as principais causas de sua impunidade:

1) a complexidade do mundo organizacional e operacional de hoje, que está internacionalizado, e que confere, *prima facie*, uma aparência de licitude dos fatos; 2) o deliberado anonimato e distanciamento entre o autor e a vítima, o que se consegue facilmente por meio de uma pessoa jurídica; 3) a reação social débil, é dizer, tais delitos não são ostensivos, como os clássicos (roubo, estupro, homicídio etc) e, assim, a escassa *crime appeal* ou visibilidade, bem como a pouca carga de efetividade dificultam sua persecução; 4) a imagem extremamente favorável do autor, que geralmente tem prestígio, honorabilidade e influências e, ademais, tem a vantagem de que sua imagem está longe daquela lombrosiana, que é a que o público reconhece facilmente; 5) a organização para cometer a infração não é ostensiva, visível, pelo contrário, geralmente o principal beneficiado não toma parte formalmente da decisão criminosa, que é tomada por outras pessoas de hierarquia inferior na empresa; 6) a particular psicologia da vítima destes graves delitos, geralmente indefesa, temerosa do poder da corporação e totalmente incrédula a respeito da eficácia da Administração da Justiça etc [...]. (GOMES, 1995, p. 166)

Ademais, Gomes (1995) assevera que, para essa camada de criminosos de alto *status*, existem técnicas de neutralização e justificação, compostas por estratégias praticadas por forjadores da opinião pública, destinadas a ocultar, dissimular ou justificar certos comportamentos delitivos de forma sutil e sofisticada, normalmente exercidas por meio da manipulação da imagem ou da linguagem, por intermédio dos poderosos meios de comunicação de massas. Com a finalidade de obter-se a complacência popular, apelam-se:

[...] aos baixos níveis éticos imperantes no mundo dos negócios (moral de fronteira), aos antecedentes biográficos do autor, à mera irregularidade formal. – não criminal da conduta (*mala quia prohibita, non prohibita quia mala*), às presumíveis e frequentemente catastróficas para a economia (nacional, regional ou local) ou para a própria vítima, derivadas da denúncia e eventual castigo dos fatos (como perda de postos de trabalho, fechamento de empresas, etc.), ou à suposta necessidade de assumir riscos empresariais para criar riqueza, etc [...].(GOMES, 1995, p. 167)

Constitui-se, ainda, segundo Luiz Flávio Gomes, forma para assegurar a impunidade da macrocriminalidade o desvio da atenção da opinião pública para a delinquência tradicional, sobremaneira a violenta,

[...] que é a única, dizem, perigosa para a paz, segurança e prosperidade da nação. Forja-se, assim, uma imagem, muitas vezes deformada e interessada, do delito e do 72requenteme, em cujo retrato robô não encaixa, obviamente, o 72requenteme de colarinho branco. Por fim, impende destacar a afirmação no sentido de que também contribui para a impunidade da macrodelinquência o fato de os Códigos Penais, sobretudo os do século passado, estarem inspirados em uma ideologia de proteção dos interesses econômicos da classe dominante, não na proteção dos interesses sociais (ecologia por exemplo), que 72requentemente estão em conflito com os interesses do mundo empresarial. Isso explica, em parte, a carga punitiva que recai sobre as classes subalternas, assim como a ineficaz criminalização dos setores com interesses preponderantes, seja em nível de seleção primária (legislativa), seja na secundária (Tribunais, Juízes, Promotores, Polícia, etc) (GOMES, 1995, p. 167).

Gomes (1995), concluindo, reporta-se a Luigi Ferrajoli, para quem a ineficácia dos poderes públicos na luta contra os delitos de colarinho branco se deve a um fator mais profundo, a um forte entrelaçamento entre a política e a criminalidade. Existe uma corrupção sistemática, quase estrutural do sistema político, enfatiza. Ademais, alguns setores da delinquência estão muito protegidos e a criminalidade organizada é escassamente perseguida. De outro lado, a Justiça é dura com os pequenos delinquentes porque é mais fácil para a Magistratura proceder contra eles que se situar contra os poderes fortes.

Já nessa fase histórica da abordagem do tema da identificada macrocriminalidade verificou-se preocupação no sentido de que o fenômeno é lesivo aos objetivos da República, aos valores inerentes ao Estado Democrático de Direito, na medida em que tolhe a possibilidade de implementação dos direitos dos cidadãos de verem uma sociedade mais justa, com a redução da pobreza, das desigualdades sociais, com saúde, educação e cultura, direito ao lazer, enfim, a uma vida digna. Neste momento, já são verificadas expressões como macro criminalidade e corrupção com maior ênfase.

Raul Cervini (1995) já preconizava ser considerável a confusão que tradicionalmente se verificava sobre alguns conceitos básicos empregados no campo da investigação da macro criminalidade, atribuindo esta mazela à falta de consideração dos pensadores quanto à sua real significação, sem valorar a danosidade social implicada em cada caso de impunidade latente ou manifesta. Destacava que apenas a partir dos anos 60 a política criminal, redescoberta na Europa, em razão da crise da dogmática e da urgente necessidade de encontrar soluções novas a problemas velhos e, sobremaneira, a problemas novos da sociedade contemporânea, viu-se estimulada a promover um grande movimento internacional de reformas legislativas. Graças a este impulso reformador pode-se delinear o sentido e o alcance das diferentes manifestações da criminalidade. Nesse contexto renovador, ainda situado quase exclusivamente na seara criminal individual, a existência da chamada cifra dourada da criminalidade denuncia disfunções do sistema jurídico. A principal delas diz respeito à criminalidade oculta de grande

nocividade social, à qual denomina de cifra dourada da criminalidade, vinculada ao exercício abusivo do poder político, à força econômica e inclui a especialização profissional, cuja manifestação mais relevante é o domínio funcional ou operativo dos meios tecnológicos. Por meio do jogo muitas vezes combinado destes atores de poder, afirma serem filtrados do sistema jurídico fatos gravemente prejudiciais para a comunidade nacional e internacional, que não são responsabilizados. Alega que compõe esta faixa de criminalidade dourada comportamentos vinculados ao exercício abusivo do poder político-econômico e ao terrorismo, basicamente consistentes em formas de corrupção e conchavos político-econômicos, a utilização abusiva de privilégios e imunidades, as práticas que afetam a privacidade das pessoas, os concertos empresariais destinados a lesar o erário e a sociedade, etc. Ademais, destacam-se a criminalidade ecológica, as formas de delinquência econômica nacional e internacional e novas formas de criminalidade realizadas por meio de instrumentos de alta tecnologia, através de sistemas computadorizados (CERVINI, 1995).

É nesse contexto histórico e dogmático que se insere o fenômeno das práticas corruptivas como fator de hodierna preocupação mundial. Se até meados do século passado eram muito tênues as atenções jurídicas e acadêmicas sobre o tema, que era traduzido pelas expressões como crimes do colarinho branco, cifra dourada da criminalidade ou macro criminalidade, passou-se a observar no plano dogmático e jurídico acentuada ênfase sob o prisma do combate à corrupção. Suas proporções e lesividade ao patrimônio público, à economia, política e reflexos sociais, bem como sua disseminação em todos os setores e níveis, a despeito da repercussão midiática, instaram movimentos legislativos nos quais os Estados e Organismos Internacionais⁶⁴ procuram dar resposta adequada ao problema. A despeito dos aspectos positivos desta progressiva amplitude da transparência material e formal (publicidade ampliada, mais leis, tratados, convenções, pactos, sentenças judiciais, pesquisas acadêmicas e procedimentos administrativos que se ocupam do tema) que surge em torno da corrupção, gerando até reflexos sobre a opinião pública de massa, resgatando a capacidade de indignação quanto ao problema, isto tampouco dá conta da complexidade deste fenômeno (LEAL, 2013).

Leal (2013, p. 14-15), sobre o tema, prossegue com absoluta propriedade:

⁶⁴ Veja pesquisa da Transparência Internacional, reveladora sobre os alarmantes índices de práticas corruptivas em diversos países, incluindo alguns de destaque por seu desenvolvimento econômico e social. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** [S.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption>> Acesso em: 01 ago. 2018.

Por outro lado, o debate sobre corrupção tem se centrado nos seus aspectos econômicos e jurídicos no Ocidente, todavia o problema é quando estes âmbitos de enquadramento restringem outras abordagens que dizem com causas e consequências para além deles, deixando de se reconhecer que, em verdade, que a *corruption destroys the fundamental values of human dignity and political equality, making it impossible to guarantee the rights to life, personal dignity and equality, and many other rights*. É fácil entender que tais restrições de compreensão do fenômeno sob comento também são decorrência do foco e da intensidade das violações econômicas e jurídicas que a ele provoca, pois ocorre mesmo o que Klitgaard chama de *capture of the state by elites and private interests*. É possível diferenciar entre corrupção provocada para ganhos públicos e ganhos privados? Ou mesmo entre corrupção provocada pelo setor público e pelo setor privado? (LEAL, 2013)

Por isso, em especial a partir de movimentos internacionais gestados em organismos multinacionais, governamentais e não governamentais, observa-se uma virada hermenêutica com vistas a despertar para o fenômeno da corrupção no setor privado, em sua interação com a Administração Pública, como fenômeno de alta lesividade social, política e econômica, que precisa ser combatido. Perceptível a existência de movimentos transnacionais e internos voltados ao estabelecimento de mecanismos normativos e axiológicos para enfrentar as práticas corruptivas, em todos os seus níveis, mas sempre com a preocupação da defesa do erário que, em última análise, se reflete na implementação dos direitos sociais fundamentais ainda deficitários na maior parte dos países.

Ocorre, entretanto, que a preocupação com a ocorrência de práticas corruptivas em escala multinacional foi paulatina, verificando-se vários estágios e diversas vicissitudes neste caminho.

Na segunda metade do último século, as abordagens acadêmicas sobre o fenômeno da corrupção emergiram com boa intensidade, sob diversos matizes. A primeira delas, fundada na teoria da modernização, sob a perspectiva funcionalista, encarou a corrupção como uma questão vinculada à necessidade de desenvolvimento, crescimento econômico e social. Para tanto, via-se nela um meio para superar os entraves burocráticos representados pela ineficiência estatal e fragilidade das instituições políticas. Em virtude de seu potencial desenvolvimentista, a corrupção era até incentivada por determinados países, sendo considerado normal que empresas pagassem subornos a funcionários públicos estrangeiros com o fito de estabelecerem negócios, celebrarem contratos e conseguirem disputar os recursos destinados à realização de obras e serviços nos países em desenvolvimento. No dizer de Dematté (2015), este grau de tolerância variava de país em país, indo da total indiferença como na Itália, Coréia do Sul, Finlândia, México, Espanha, Hungria e Turquia, até a sua consideração como presentes ou despesas com entretenimento como no Japão e Dinamarca.

Chegava-se até ao patamar de permitir a dedução de tais pagamentos em declarações de impostos de renda como despesas operacionais na Alemanha, França, Áustria, Suíça, Bélgica, Portugal, Holanda e Austrália.

Esta perspectiva funcionalista passou a ser superada ao final da década de 1970 quando, a partir dos reflexos da corrupção no ambiente político e, sobretudo, econômico, passou-se a perceber seus efeitos também prejudiciais ao desenvolvimento da economia de mercado e à eficiência das atividades estatais. Neste sentido, Susan Rose-Ackerman analisa a corrupção como fator disfuncional nas relações entre os entes privados e o poder público. Ao contrário da teoria funcionalista, a corrupção será maléfica para o desenvolvimento econômico e social, porquanto perniciosa à própria economia e à concorrência privada, bem como à adequada gestão dos sempre escassos recursos públicos. Altos níveis de corrupção limitam os investimentos e o desenvolvimento, além de conduzir a um governo ineficaz, frágil, que trará reflexos às suas próprias instituições, corroendo, por consequência, as próprias relações políticas e sociais (ROSE-ACKERMAN, 2001).

Observou-se, então, o despertar para a necessidade de os atores nacionais e internacionais moverem-se para criar condições de seu enfrentamento, não mais sob a perspectiva de convivência, mas, ao contrário, para combatê-la e evitá-la. Passou-se a perceber e preconizar a necessidade de maior eficiência dos agentes estatais, com redução dos entraves burocráticos, bem como direcionando ações para o fortalecimento hígido das relações com o setor privado. Medidas de incentivo ao controle e prevenção da corrupção passaram a ser inseridas na agenda dos organismos internacionais, governamentais e não governamentais, criando-se um panorama no cenário mundial para o enfrentamento das práticas corruptivas, que passaram a ser percebidas como fenômenos nocivos nas relações público-privado.

Wolf e Schmidt-Pfister ([2010], p. 13-18) efetuam uma divisão em cinco estágios que identificam como marcantes no desenvolvimento de ações para chegarmos à configuração atual. Asseveram que a fase (1) é caracterizada pela inexistência de iniciativas transnacionais de combate à corrupção. A fase (2) é marcada por ações unilaterais internas para combater subornos ocorridos no exterior. A fase (3) destaca-se pela erupção global contra a corrupção, com a edição de normativas internacionais. A fase (4) é caracterizada pela implementação de regras anticorrupção em diversos países por consequência das normativas internacionais. A fase (5), por fim, identifica-se por apresentar uma crise de legitimidade.

A primeira das fases situa-se até meados da década de 1970, quando não havia movimentos ou esforços internacionais de combate à corrupção. A corrupção e a luta contra a

corrupção eram vistas como questões nacionais puras, e políticas internacionais de combate à corrupção eram consideradas injunções ilegítimas nos assuntos dos Estados soberanos. Subestimavam-se os efeitos negativos da corrupção, verificando-se, conforme já dito, até teses funcionalistas que a viam como um fenômeno necessário ao desenvolvimento econômico, ao menos em certas circunstâncias. No dizer de Wolf e Schmidt-Pfister ([2010], p. 14, tradução nossa) os países ocidentais consideravam subornar o exterior “[...] um meio legítimo para obter contratos em transações comerciais internacionais, e até mesmo admitiam tais subornos como passíveis de serem deduzidos de impostos a pagar”. Neste período histórico, o tema da corrupção era concebido, se não sob com muita conveniência, minimamente despertava interesse local. Ocorre que o fomento à corrupção culminava por ser preponderante, ao menos nas relações comerciais internacionais, o que, ao fim e ao cabo, produzia uma cultura interna de tolerância com o fenômeno. Por isso, conforme já referido ao início deste capítulo, algum ponto de contato com a corrupção dizia respeito apenas aos chamados crimes do colarinho branco (*white Collor Crime*), ainda muito restrita no ambiente local norte americano.

Carvalhosa (2015, p. 105) acentua que até a década de 1970 era prevalente no espectro governamental e dos negócios norte-americanos

[...] a cínica ideia de que a corrupção empresarial junto às autoridades dos demais países tinha como único ônus a diminuição dos lucros dessas mesmas empresas que eram transferidas em parte às gangues políticas que governavam esses países. Outra cínica justificativa para a prática da corrupção pelas multinacionais norte-americanas era a de que diversas nações com nível elevado de corrupção, como foi o “case” da Coreia do Sul na época (anos 1970), haviam, não obstante, logrado desenvolver-se enormemente, em termos de educação, indústria, tecnologia, serviços, etc. Este execrável argumento não subsistiu à constatação de que a corrupção praticada em nível internacional pelas multinacionais e fornecedoras de bens e de serviços exportados é nefasta para o mundo dos negócios entre países.

Esta situação mudou em meados da década de 1970, dando início a um segundo momento, quando eclodiu o escândalo Watergate, ao ser descoberto que centenas de empresas americanas haviam subornado funcionários públicos estrangeiros e altos políticos para obterem vantagens em transações comerciais internacionais. Este fato histórico foi um marco na luta contra a corrupção no ambiente dos negócios. Uma das consequências mais eloquentes foi a renúncia do então presidente americano, Richard Nixon, em 1974. Devido às repercussões do escândalo, o presidente Gerald Ford criou uma força-tarefa para promover investigações acerca de eventuais práticas corruptivas oriundas de companhias americanas no exterior. Com isso, descobriu-se que a *Lockheed Aircraft Corporation* pagou propinas para o

Primeiro Ministro japonês Tanaka e para o príncipe Bernhard da Bélgica. Seguiram-se, então, investigações de parte dos governos na Austrália, na Bélgica, na Colômbia, na Holanda, na Itália, no Japão, na Turquia e na Alemanha Ocidental. Porém, somente os Estados Unidos implementaram normas criminalizando as práticas de suborno transnacional, resultando na promulgação da lei sobre práticas de corrupção no exterior, proibindo rigorosamente o pagamento de subornos a representantes de governos estrangeiros com o objetivo de obter, reter ou direcionar um negócio, identificada por *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA (UNITED STATES, [199-]).

Outro governo que teve atuação relevante naquele período foi o de Hong Kong, porém da mesma forma no âmbito estritamente nacional. Na década de 1970, Hong Kong ainda era uma colônia britânica afetada intensamente pela corrupção considerada endêmica nos vários departamentos do governo. A percepção desse problema levou à criação da *Independent Commission Against Corruption Ordinance* (atualmente *Independent Commission Against Corruption* – ICAC) no ano de 1974, com abordagem baseada no tripé aplicação da lei, prevenção e educação. O foco desta comissão na educação exerceu um papel relevante na formação das ideias anticorrupção por meio da aplicação da lei, prevenção e educação comunitária. Com a transferência da soberania à China em 1977, a Comissão Independente Contra a Corrupção persistiu existindo, com seu Comissário nomeado pelo Conselho de Estado da República Popular da China, a partir das recomendações do Chefe do Executivo de Hong Kong.

A promulgação pelos EUA da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), em 1977, a primeira lei nacional a criminalizar a corrupção em negociações transnacionais, constituiu-se na matriz para os Tratados que se seguiram mais tarde. Ocorre que este diploma restritivo acarretou protestos das empresas dos Estados Unidos, que alegavam desvantagens competitivas em relação às empresas de outros países ocidentais (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, [2010]). Um pouco antes, já demonstrando uma incipiente preocupação internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia abordado o tema da corrupção em transações comerciais internacionais, ao adotar a Resolução nº 3.514, de 15.12.1975.

A terceira fase dos regimes internacionais anticorrupção ocorreu entre meados dos anos 90 até 2005. No período, a corrupção foi finalmente vista como um problema de política internacional, e quase todas as organizações internacionais estabeleceram medidas anticorrupção. Simultaneamente, verificou-se uma tendência geral voltada a promover a boa governança em cada país. Na década de 1990, viu-se um *boom* anticorrupção global sem

precedentes. Estes movimentos tiveram os Estados Unidos como figura exponencial, porquanto engendraram esforços para chegar a um acordo multilateral sobre a criminalização do suborno de funcionários públicos estrangeiros, que foi bem-sucedida. Ademais, além do fim da guerra fria e da nova geopolítica mundial, observou-se a expansão das atividades de conscientização por meio de alguns estados mais críticos em relação ao problema, bem como reclamos empresariais com vistas a coibir práticas corruptivas que, concluiu-se, prejudicavam as relações comerciais internacionais. Também surgiram organizações internacionais não governamentais que se voltaram para o problema da corrupção. A terceira fase definitivamente chegou ao fim quando exsurgiu o primeiro instrumento global abrangente e vinculativo de combate à corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), que entrou em vigor em 2005 (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, [2010]).

Mesmo assim, desde o final da década de 1990 percebe-se o desabrochar de uma quarta fase na luta internacional contra a corrupção, caracterizada pela implementação de disposições internacionais de combate à corrupção, bem como se acentua a cooperação transnacional. A maior parte dos regimes anticorrupção passou a ter monitoramento especial feito por órgãos para avaliar a conformidade com a luta contra a corrupção internacional, formando-se um verdadeiro sistema normativo internacional que se retroalimentou e produziu uma teia ampla de normas com este desiderato.

Wolf e Schmidt-Pfister ([2010]) destacam haver evidências de uma quinta fase de regimes internacionais anticorrupção a caminho, fenômeno que iniciou nos primórdios dos anos 2000, sobrepondo-se gradualmente e substituindo a fase quatro. Identificam nela uma crise de legitimidade ou nova normalidade, devido a três características principais. A primeira, consistente no resultado misto da luta internacional contra a corrupção, porquanto ainda há países que relutam em adotar com eficácia e intensidade as normativas internacionais, devido a fatores políticos e culturais internos. As disposições em nível nacional podem ser significativamente prejudicadas pela falta de vontade política ou interesses contraditórios de atores internacionais chave. A segunda característica consiste nos perigos potenciais da crise financeira global para combater a corrupção transnacional no futuro. Para superá-la, muitos países e empresas necessitarão de lançar mão de instrumentos ainda remanescentes das práticas corruptivas, comprometendo os compromissos internacionais assumidos. Corre-se o risco de os Estados nacionais tenderem a subordinar suas obrigações internacionais anticorrupção aos interesses econômicos nacionais, ao menos em determinadas situações ou temas de maior relevância local. Tais pressões tanto podem

decorrer de interesses econômicos, tributários, políticos ou outros decorrentes das próprias práticas corruptivas já arraigadas e fortemente incrustadas na cultura social, política e econômica. A terceira característica refere-se à crescente preocupação com a governança dos regimes internacionais anticorrupção, porquanto os parlamentares e as administrações nacionais ainda são formalmente responsáveis por decidir e executar a maioria das medidas anticorrupção por meio de normatização interna, incluindo os sistemas jurídicos locais que compõem, exemplificativamente, o Direito Penal, o Direito Administrativo, o Direito Empresarial, o Direito Tributário, etc. Neste aspecto, pode-se ter um paradoxo ante a possibilidade de desestímulo da sociedade civil em se engajar nas medidas, pois a incumbência para sua implementação é dos funcionários públicos e parlamentares, cada um em seu nível, nacional e internacional, pouco ou quase nada restando aos cidadãos e à sociedade civil (WOLF; SCHMIDT-PFISTER, [2010]).

No cenário mundial, seguindo esta trilha histórica, o primeiro marco jurídico internacional de abrangência ainda regional foi a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA, [1948]). As tratativas e negociações para sua implementação encerraram-se em 29 de março de 1996, na cidade de Caracas, na Venezuela, e a entrada em vigor deu-se em 07 de março de 1997. Apesar de a adesão pelo Brasil à referida Convenção ter ocorrido em 29 de março de 1996, sua internalização somente se deu por meio de sua aprovação com o Decreto Legislativo n.º 152, de 25 de junho de 2002, e promulgação por intermédio do Decreto Presidencial n.º 4.410, de 07 de outubro de 2002. Esta morosidade sinaliza não apenas leniência com o trato da matéria, como também pode sintomatizar falta de boa vontade, haja vista a relevância do tema.

No aspecto preventivo, observa-se já no artigo 3º a inserção de várias medidas a serem implementadas pelas partes com vistas à criação de normas de condutas para o correto desempenho das funções públicas, com providências destinadas aos funcionários públicos e administradores. Na seara privada, observa-se a previsão de medidas que garantam nas empresas a manutenção de registros contábeis detalhados, permitindo a detecção de atos de corrupção, bem como mecanismos que venham a proteger o particular denunciante, e meios para estimular a criação de organismos estatais e não governamentais para o controle da corrupção.

O artigo 6º da Convenção da OEA descrê como atos de corrupção: a) a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas,

favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; b) a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; c) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; d) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e) a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, *acobertador* ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

A Convenção Interamericana, entretanto, não previu a responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção em suas relações com o poder público, limitando-se a ditar normas voltadas à pessoa física.

Outro marco normativo internacional de extrema relevância é a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, [1961]), composta por 35 países membros, concluída em Paris em 17 de dezembro de 1997. No Brasil, esta Convenção foi internalizada por meio do Decreto Presidencial n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000. Outra vez, percebe-se um grande hiato entre a edição e sua vigência no Brasil. Carvalhosa aponta que esta Convenção possui razão pragmática, traduzida pela vontade dos Estados Unidos em liderar com firmeza a inserção, nos demais países industrializados, membros da OCDE, e também nos países-clientes, em especial emergentes, de uma legislação voltada ao combate à corrupção em nível internacional capaz de ser abrangente e eficaz no combate à corrupção empresarial. “O prestigioso e eficaz organismo da OCDE foi o escolhido para o exercício dessa pressão norte-americana” (CARVALHOSA, 2015, p. 109).

Na Convenção da OCDE, os signatários reconhecem que a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico e distorce as condições internacionais de competitividade. Nela

está prevista a necessidade de medidas efetivas para deter, prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros ligados a Transações Comerciais Internacionais, particularmente a imediata criminalização de tais atos de corrupção, de forma efetiva e coordenada.

No dizer de Greco Filho e Rassi (2015, p. 28-29), a Convenção Interamericana é mais abrangente em comparação à Convenção da OCDE, que é mais específica. Esta trata exclusivamente da corrupção com origem na conduta de funcionários públicos estrangeiros, apenas na sua modalidade ativa, nas transações internacionais. O estímulo à responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros é nota marcante (artigo 2). Neste aspecto, estabelece a necessidade de se adotar ações para a responsabilização de pessoas jurídicas por atos voltados a corromper funcionários públicos estrangeiros. Preleciona: “Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”. Caso os ordenamentos jurídicos dos membros não admitam a responsabilização criminal de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, a Convenção estabelece em seu artigo 3, item 2, que os seus membros deverão assegurar que elas sejam submetidas a sanções não criminais, a exemplo de sanções pecuniárias (financeiras).

Este foi, certamente, o principal marco normativo internacional e o instrumento pioneiro com vistas à responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção.

A OCDE não se limitou à Convenção, tendo editado inúmeros atos de teor similar. Há também recomendações da Comissão Revisitada. A primeira delas, editada em 1997, recomendando a revisão dos estímulos e a permissão às deduções fiscais de propinas. Seu efeito foi extremamente salutar, porquanto na atualidade nenhum dos países da OCDE admite este proceder. Também recomendou a proibição de empresas culpadas por atos corruptivos de contratarem com a Administração Pública (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007). Ainda em 1998, a OCDE emitiu Recomendação sobre ética no serviço público, impulsionando os países a adotarem medidas para garantir o bom funcionamento das instituições e os sistemas de fomento de condutas éticas no ambiente público. Nela, encontram-se doze princípios sobre a gestão da ética no serviço público, destacando o trabalho da Equipe Financeira para a Lavagem de Dinheiro, que instituiu uma agência intergovernamental com o fito de promover e desenvolver política destinada ao combate à lavagem de bens e capitais. Por fim, há a *Recommendation of the Council for Further*

Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, contendo medidas para coibir pagamentos de pequena monta, a necessária proteção dos denunciantes e o aperfeiçoamento das vias comunicativas compartilhadas por funcionários públicos e respectivas autoridades de controle (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2007).

Aspecto positivo destacado por Greco Filho e Rassi (2015) quanto à Convenção da OCDE em relação às outras Convenções é que, nela, verificam-se mecanismos de monitoramento de sua implementação e recomendações, o que tem se mostrado essencial para a sua consistente implementação.

Nesse particular, ressalte-se que após dois anos da internalização desta Convenção pelo Brasil, foi promulgada a Lei n.º 10.467, de 11.06.2002, que acrescentou ao Código Penal o Capítulo II-A, contendo diversos crimes sob o rótulo “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, o novel conceito de funcionário público estrangeiro (art. 337-D), e bem assim os crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B) e tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C). Também houve a alteração na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n.º 9.613/98), com a inserção como crime antecedente à lavagem o delito praticado por particular contra a administração pública estrangeira.

Nessa sequência histórica, também de extrema relevância a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Convenção de Mérida de 31 de outubro de 2003, assinada pelo Brasil em 09.12.2003 e internalizada por meio do Decreto n.º 5.687, de 31.01.2006. É composta por 71 artigos, divididos em 8 capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que requerem adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção em cada país. Vê-se como finalidade promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater com eficiência a corrupção, promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos e promoção da integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Também no ambiente transnacional, há a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional adotada em Nova York em 15 de novembro de 2000 (identificada por Convenção de Palermo), ratificada pelo Decreto Legislativo n.º 231, de 29 de maio de 2003, e promulgada pelo Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004. Merece

destaque especial o artigo 10, por preconizar a necessidade de os Estados Membros adotarem medidas para responsabilizar pessoas jurídicas, penal, civil e administrativamente, quando participarem de infrações graves envolvendo um grupo criminoso organizado e que cometam as infrações explicitadas na própria convenção. Tal responsabilidade da pessoa jurídica não obsta a responsabilidade penal das pessoas físicas que tenham perpetrado ditas infrações penais (BRASIL, 2004). Ainda na esfera da ONU, destaca-se a existência do Pacto Global (2015) Anticorrupção, que congrega 162 países e conta com mais de 13 mil participantes, entre empresas e organizações sem fins lucrativos. Por ele houve o compromisso de ser publicado, anualmente, um relatório sobre seus progressos na implementação dos Dez Princípios voltados ao combate à corrupção.

No âmbito do MERCOSUL, vê-se a celebração do Acordo sobre o Combate à Corrupção nas Fronteiras, pelo qual os países membros e signatários se comprometem a prevenir, detectar, punir e combater atividades de corrupção, sendo criada uma Comissão Especial sobre Corrupção Transfronteiriça. Seu principal objetivo é limitado ao combate à corrupção nas fronteiras, permitindo que qualquer cidadão vítima destas práticas possa efetuar denúncias em seus países de origem, passando a ocorrer investigações conjuntas entre os países do causador do fato e da vítima (BRASIL, 2016). Ocorre, entretanto, que o trato da matéria no âmbito do Mercosul é precário, insuficiente e denotativo da quase total falta de preocupação. Veja-se que é insignificante a normatividade neste espaço do globo, atestando a existência de um longo caminho a ser percorrido por seus países membros para a obtenção de avanços na prevenção e controle da corrupção.

É no âmbito da União Europeia que se verifica a mais intensa preocupação normativa com vistas à prevenção e combate à corrupção, encontrando-se lá extenso cabedal de instrumentos voltados a este desiderato.

Neste sentido, destaca-se a criação, em 1999, pelo Conselho da Europa, do *Group of States Against Corruption (GRECO, 1999)*, para monitorar o cumprimento, por parte dos Estados da União Europeia, dos instrumentos anticorrupção apregoados pelo Conselho da Europa.⁶⁵ No *GRECO* há um importante mecanismo avaliativo da aplicação e eficácia dos instrumentos jurídicos internacionais de combate à corrupção em cada país membro, com visitas *in loco* e elaboração de relatórios, com posterior discussão em plenário do organismo e emissão de recomendações corretivas quando necessário.

⁶⁵ Relevante destacar que a composição do GRECO não se restringe aos Estados membros da União Europeia. Qualquer Estado que tenha participado do acordo parcial alargado poderá aderir à organização, por meio de simples notificação dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. Atualmente, é composto por 46 membros, sendo 45 Estados europeus e os Estados Unidos da América.

Relevante destacar, ainda, a existência no continente europeu da Convenção Penal contra a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo em 30 de abril de 1999. Seus membros, preocupados com o aumento da corrupção, estabeleceram um plano de ação com vistas a promover a cooperação na luta contra a sua ocorrência, com suas ligações com o crime organizado e o branqueamento de capitais, encarregando o Comitê dos Ministros de garantir a rápida elaboração de instrumentos jurídicos internacionais em conformidade com o Programa de Ação contra a Corrupção, o que resultou na sua edição.

No âmbito europeu, também é relevante destacar a existência da Convenção Civil contra a Corrupção, adotada em Estrasburgo em 04 de novembro de 1999. Trata-se da primeira tentativa de definir normas internacionais comuns no âmbito do direito civil e da corrupção. Esta Convenção exige que as partes integrantes estabeleçam em sua legislação nacional instrumentos efetivos para as pessoas que sofreram danos resultantes de um ato de corrupção, permitindo-lhes proteger seus direitos e interesses, inclusive a possibilidade de obterem compensações por danos (artigo 1º). Em essência, esta Convenção trata da compensação e reparação dos danos civis decorrentes da corrupção, a responsabilidade, incluindo do Estado, por atos de corrupção cometidos por funcionários públicos, a redução ou até a supressão da compensação de culpa, a (in)validade dos contratos que envolverem corrupção, a proteção de funcionários que denunciam a corrupção, a necessidade de clareza e precisão dos orçamentos e auditorias, a implantação de procedimentos internos efetivos para a obtenção de provas em processos civis decorrentes de um ato de corrupção, a existência de medidas cautelares para preservar os direitos e os interesses até a execução do julgamento final, com o fito de resguardar a viabilidade de ressarcimento civil por atos corruptivos, e a necessidade de cooperação internacional para o combate à corrupção.

Além dessas normativas, verificam-se inúmeros atos hierarquicamente inferiores sobre a temática do combate à corrupção oriundos da União Europeia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2014; DIRECÇÃO GERAL DA POLÍTICA DA JUSTIÇA, 2014; COMISSÃO EUROPEIA, 2012). Destaca-se a Diretiva 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, porquanto destaca a preocupação com a corrupção dita em seu texto explicitamente como generalizada, elencando entre os crimes graves a corrupção e identificando como fatores de risco geográfico a existência de países com índices de corrupção substancial (REPÚBLICA PORTUGUESA, [2013]). Da mesma forma, especial destaque merece a diretiva do Parlamento Europeu e do

Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União Europeia por meio do direito penal (COM 363, de 11.07.2012), (COMISSÃO EUROPÉIA, 2012) na qual também há explícita menção à corrupção como fator altamente prejudicial à economia legal e aos domínios financeiros da União Europeia, estabelecendo, inclusive, a definição para atos corruptivos. Ainda relevante é o Relatório da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 3 de fevereiro de 2014 (COM 0038/2014). Nele, a Comissão aponta os resultados dos inquéritos Eurobarômetro de 2013 sobre a percepção da corrupção e a experiência de corrupção dos povos da União Europeia. Destaca:

As políticas anticorrupção tornaram-se mais visíveis na agenda política da maior parte dos Estados-Membros. A crise financeira chamou a atenção para as questões da integridade e da responsabilização dos decisores. A maioria dos Estados-Membros confrontados com dificuldades económicas graves reconheceu a gravidade dos problemas ligados à corrupção e desenvolveu (ou está a desenvolver) programas anticorrupção para fazer face aos riscos que lhe estão associados e aos riscos de desvio de fundos públicos. Em alguns Estados-Membros, os programas de ajustamento económico incluem requisitos explícitos relacionados com políticas de combate à corrupção. Embora não formalmente ligadas a programas de ajustamento, as políticas anticorrupção complementam as medidas de ajustamento, especialmente nos países em que a corrupção constitui um problema grave. (COMISSÃO EUROPÉIA, 2014, p.8)

Ainda no panorama europeu, destaca-se a Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de outubro de 2013, sobre a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais, que efetuou recomendações importantes sobre medidas e iniciativas a desenvolver no combate à corrupção (relatório final 2013/2107) (REPUBLICA PORTUGUESA, [2013]).

Digno de nota, também, a existência do Conselho da Europa, uma organização internacional regional criada em 05.05.1949 pelo Tratado de Londres, composto atualmente por 43 Estados democráticos. Em sua atuação, os Ministros europeus da Justiça, em junho de 1994, reuniram-se em Malta, para discutir “Os aspectos administrativos, civis e penais da luta contra a corrupção, incluindo o papel do Poder Judiciário”. Em decorrência disso, foi criado o Grupo Multidisciplinar sobre a Corrupção (GMC), submetido à responsabilidade do Comitê europeu para os problemas criminais (CDPC) e do Comitê europeu para a cooperação jurídica (CDCJ). A abordagem do tema da corrupção, no âmbito do Conselho da Europa, é multidisciplinar, consistindo no tratamento sob os aspectos penal, civil e administrativo (GRECO, 1999).

Ainda sob o enfoque do Velho Continente, relevante normatividade foi produzida pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, em 11.905.2000, quando adotou a Recomendação 10 (2000) sobre os códigos de conduta para os funcionários públicos, sendo

aprovado pelo Parlamento Europeu, em setembro de 2001, um Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, contendo, em seu anexo, um Código Modelo de Conduta para os Funcionários Públicos. Destaca-se a necessidade de o funcionário público agir de forma politicamente neutra, ser honesto, imparcial e eficiente, pautando sua atuação estritamente em observância do interesse público. Ao tomar decisões, reger-se-á estritamente pela lei e será imparcial nas apreciações, devendo evitar seus interesses privados. Em nenhum caso deverá obter vantagem pessoal indevida decorrente de sua posição oficial. Consta, também, a obrigação de o funcionário público relatar sempre que estiver sendo compelido a agir ilegalmente, ou contrariamente à ética.

Além dos organismos internacionais estatais, também é sensível a preocupação de organismos não governamentais com o tema da corrupção. A título de exemplificação, verifica-se que em 1993 foi criada a Transparência Internacional, uma Organização Não Governamental com grande reconhecimento no plano internacional, que monitora os índices de corrupção no mundo e tem como objetivo máximo implantar campanhas de conscientização em sociedade visando à diminuição dos casos de corrupção. A Transparência Internacional, juntamente com outros organismos, é responsável por divulgar anualmente o *ranking* de corrupção dos países, mostrando a piora ou melhora nas medidas adotadas pelos Estados para a sua eliminação.

No relatório final da Rio +20, em junho de 2012, o combate à corrupção é uma das metas globais, por sua correlação com o crescente aumento da pobreza e miséria em escala global (BRASIL, 2012).

Na esfera do Banco Mundial (BIRD), a preocupação com o tema da corrupção somente despertou em 1992, com a publicação das Diretrizes para o Tratamento do Investimento Estrangeiro Direto (Diretriz III, seção 8), já que anteriormente o tema não era tratado. Entendia a referida entidade financeira internacional que a abordagem da corrupção devia ser reservada à esfera política, e as atividades do Banco eram alheias à questão. Entretanto, com a publicação das referidas Diretrizes, não vinculantes aos Estados tomadores, o Banco Mundial recomendou a adoção de medidas apropriadas de prevenção e controle da corrupção nas relações negociais. Promoveu, também, a prestação de contas e a transparência nas negociações com investidores estrangeiros. Também em 1994, o Banco publicou o relatório identificado por “Governança”, no qual destacou sete áreas em que sua atuação colabora com os países no combate à corrupção. Já em 1996 e 1997, verificaram-se novos e intensos movimentos do Banco Mundial fomentando a luta contra a corrupção. Passaram a ser

elaborados relatórios discutindo o tema da corrupção e, em 1997, a alteração das Diretrizes do Banco para Contratos Administrativos, incluindo o tema da corrupção em projetos financiados pela Instituição. Ainda em 1997, o Conselho de Diretores assumiu uma postura permanente e sistemática de enfrentamento à corrupção, adotando-o como relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Em setembro daquele ano, editou um documento chamado Ajudando Países a Combater a Corrupção: o Papel do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 1944).

O Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a demonstrar sua preocupação com o tema da corrupção nas relações negociais em 29 de setembro de 1996, quando o Comitê Interim do FMI adotou a Declaração de Parceria para o Crescimento Global Sustentável, na qual se encontra o compromisso com a promoção da boa governança em todos os seus aspectos, incluindo o reinado da norma de direito, a melhoria da gestão pública e de prestação de contas no setor público, e combate à corrupção como vetores fundamentais para o crescimento saudável das economias globais (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1945).

A Organização Mundial do Comércio (OMC), por sua vez, embora de maneira menos incisiva, também tem contribuído para a prevenção da corrupção por meio do Acordo da OMC sobre Compras Governamentais, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1996, sucedendo outro acordo anterior, o Código do GATT para Compras Governamentais de 1979. Naquele ato, a OMC estabelece procedimentos que se destinam a conferir transparência na gestão de contratos administrativos. O que se lastima deste Acordo é a insignificante participação, porquanto dele somente fazem parte os países de Aruba, Canadá, Estados membros da União Europeia, Hong Kong, China, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, Coreia do Sul, Cingapura, Suíça e Estados Unidos (RAMINA, 2009). Observa-se, neste particular, a ausência do Brasil, o que reforça a convicção da falta de uma consciência ampla e irrestrita no sentido da condução da gestão pública com vistas a evitar atos corruptivos e adequado trato nos contratos públicos.

Outro organismo internacional de cunho não governamental é a Câmara de Comércio Internacional (CCI), fundada em 1922 e com sede em Paris. Esta Câmara constitui uma Organização Não Governamental que não pertence à ONU, a despeito de com ela relacionar-se. Sua composição abarca empresas de todo o mundo, que se filiam individualmente ou por meio de entidades que as representam. No Brasil, é a Confederação Nacional das Indústrias, por meio de seu Comitê Nacional, que tem representado muitas empresas nacionais. Na

Câmara de Comércio Internacional, dentre outros dispositivos, destaca-se a existência da chamada Cláusula Anticorrupção, a ser incorporada aos contratos comerciais internacionais, pela qual as partes se comprometem a cumprir as Regras da CCI sobre Combate à Corrupção ou se comprometerem a implementar e manter um programa corporativo de conformidade anticorrupção (INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 1919).

Ainda podem ser citados organismos nos continentes africano e asiático, como a Coalizão Global pela África, o Banco de Desenvolvimento Africano, a Convenção para a Prevenção e o Combate à Corrupção da União Africana (2002), o Banco de Desenvolvimento Asiático e a Cooperação Econômica entre Ásia e Pacífico (APEC), dentre outros, para os quais não se destinará maior aprofundamento em razão de seu menor ponto de contato e influência sobre as relações internacionais e, notadamente, com o Brasil.

A partir do panorama traçado, que não pretende ser exaustivo, é possível observar a vasta contribuição do Direito Internacional para o fomento e o exercício da luta contra a corrupção. Há uma enorme quantidade de normas internacionais, todas voltadas à prevenção e combate desta chaga identificada pelo fenômeno da corrupção. Esta preocupação é demonstrada em todas as relações, mas acentuadamente nos vínculos comerciais, quer sejam privados ou públicos. Extrai-se, sobremaneira, preocupação intensa com a boa governança, com a higidez das relações negociais e do desempenho das funções públicas. A existência de uma gama enorme de normatização internacional sobre o tema, bem como da preocupação generalizada em torno do problema das práticas corruptivas são percepções sintomáticas de que a realidade mundial hoje vivenciada impõe atenção redobrada e primordial de todos, governos e cidadãos, com o fenômeno da corrupção.

O grande dilema é que os instrumentos jurídicos internacionais não têm eficácia direta no âmbito estatal, já que dependem da internalização das normas transnacionais à legislação de cada país para que os dispositivos de um tratado sejam aplicados ao ordenamento jurídico pátrio. Esta preocupação é bem ilustrada por Godinho quando aponta que os instrumentos jurídicos internacionais dependem “do fenômeno de internação da norma à legislação interna”, condição para que o conteúdo de determinadas normas tenha aplicação no ordenamento jurídico nacional. Também manifesta sua preocupação em saber se a sociedade internacional saberá adotar os meios capazes de erradicar este flagelo, ou se a corrupção é um câncer impossível de ser controlado, o que acredita deva ser respondido no curso dos anos. Por isso, reconhece que cabe aos governos, às empresas e à sociedade civil organizada fazer a sua parte na luta contra a corrupção (GODINHO, 2011). O quadro normativo internacional

está sempre presente e vivo, funcionando como um farol indicativo dos rumos a serem seguidos. Por isso, há enorme margem para que os atores locais garantam a aplicação, no espaço interno, da normatividade transnacional. Resta aos governos locais, ao empresariado e à sociedade estabelecer condições para que a luta contra a corrupção tenha efetividade e eficácia internamente, em cada país e em cada sociedade, em todas as suas relações.

Dessa forma, verifica-se não somente a preocupação com o fenômeno da corrupção, mas também a indução ao Poder Público e à sociedade no sentido de implementar políticas públicas, em todos os níveis, para a prevenção e o combate à corrupção.

Sob esta perspectiva e nesse contexto, culmina-se, no Brasil, com o surgimento da Lei Anticorrupção n.º 12.846/2013, absolutamente precursora no sentido da prevenção e combate ao fenômeno da corrupção a partir da perspectiva das empresas em sua relação com o poder público.

3.2 A PREVALÊNCIA DO SANCIONAMENTO DA PESSOA FÍSICA POR ATOS CORRUPTIVOS NO BRASIL, DESCURANDO DA ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES À PESSOA JURÍDICA QUANDO EM SUAS RELAÇÕES MERCADOLÓGICAS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A realidade brasileira é composta, no dizer de Damatta (1997), por um ambiente político e social no qual existem os indivíduos e as pessoas. Os primeiros, destinados a seguir as normas, impiedosamente, mas envoltos em certos ritos que os mantêm alheios à realidade, a pretexto de poderem usufruir determinados momentos de lazer como o carnaval, a novela, os programas de auditório da TV aberta, entre outros. Nesta realidade, para os indivíduos forma-se, admite-se e é fomentada a figura do malandro, eleva-se a cultura do jeitinho brasileiro, e prepondera a expressão consagrada em nosso país do “sabe com quem está falando?” Sob esta perspectiva sociológica, falta o espírito sistêmico no qual todos se conhecem, todos são gente, todos se respeitam e nunca ultrapassam seus limites. No universo brasileiro, encontramos “os medalhões, os figurões, os ideólogos, as pessoas-instituições: aqueles que não nasceram, foram fundados”. E neste ambiente a atividade de fazer leis tanto pode servir para atualizar ideais democráticos como também para impedir a organização e a reivindicação de certas categorias da população. Há aqueles a quem a lei se destina, que deverão cumpri-la, e aquelas “[...] pessoas bem relacionadas que nunca a obedecem [...]”. “Eis o que parece ser o dilema brasileiro”. Neste espírito, para os “destituídos”, a lei serve

como fator de esperança de um futuro melhor, enquanto para os poderosos, “[...] é vista como um instrumento para destruir o adversário político [...]”. Por isso, uma lei raramente é vista como lei, como norma imparcial. Esta compreensão culmina por produzir o fenômeno em que legislar é mais básico do que fazer cumprir a lei. Por consequência, também, forma-se o dilema brasileiro no sentido de que “[...] confiamos tanto na força fria da lei [...]” como instrumento de dominação/submissão que, como um fenômeno dialético, são criadas tantas leis ao mesmo tempo em que são elas quase sempre tornadas inoperantes, ineficazes, constantemente violadas. Com isso, “[...] o sistema de relações pessoais que as regras pretendem enfraquecer ou destruir fica cada vez mais forte e vigoroso, o que nos conduz a ter, de fato, um sistema alimentando o outro [...]” (DAMATTA, 1997, p. 237-238).

Por outro lado, a formação social e política, do Brasil, já descrita no capítulo primeiro deste trabalho, caracteriza-se por uma estratificação marcadamente patrimonialista, verticalizada, na qual os recursos públicos foram e são geridos por grupos hegemônicos que se revezaram(am) no poder, tendo como tônica a confusão entre o público e o privado. Dematté (2015, p.79) bem identifica esta conformação ao retratar que já no Brasil Colônia registra-se a falta de controle político e jurídico sobre os atos dos donatários das capitâneas hereditárias, bem como referentemente à exploração das riquezas naturais. Verificou-se, também, que a elite local era contemplada com distribuição de títulos nobiliárquicos pela Corte Portuguesa como forma de adulação. Na fase imperial, observou-se a ocorrência do domínio político e econômico dos senhores de engenho e cafeicultores escravocratas, que produziam “[...] leis de fachada, leis para inglês ver [...]”. Passamos por sucessivas fraudes eleitorais durante a República Velha, até chegarmos à traumática oscilação das instituições republicanas e democráticas no decorrer de quase todo o século passado, com incremento da instabilidade já ao início do presente século.

Em decorrência deste panorama, verificou-se o emprego do sistema jurídico-legal como um alibi que permitiu conferir aparência de legitimidade formal a um *status quo* pernicioso ao Estado e à sociedade, porquanto produziu uma “convolação ilegítima da coisa pública em coisa privada” (corrupção econômica), e decadência institucional decorrente de maus governos, gerando até consequências depreciativas para a democracia. Vivemos um paradoxo entre a relação do direito formalmente posto e as “[...] pautas de comportamento paralelas observadas pelos membros [...]” das camadas governantes e dominantes do conjunto da economia, o que, aliás, também se verificou em grande parte da América Latina (DEMATTE, 2015, p. 79).

Nesta conjuntura jurídico-sociológica sectária, é possível apontar que o sistema jurídico brasileiro sempre privilegiou a responsabilização da pessoa física, notadamente em se tratando de atos corruptivos e lesão ao erário.

De todos os ramos do Direito, no âmbito penalístico esta característica é marcante. No caso brasileiro, historicamente é possível apontar uma perspectiva liberal-individualista, eminentemente protetiva de bens e valores particulares em comparação aos interesses transindividuais dos cidadãos. Carvalho (1992, p. 22) ressalta que

Quanto ao Direito Penal, não é possível furta-se ao seu questionamento, mormente no tocante à sua parte especial, que, ao lado de uma complexa e flutuante legislação extravagante, tecnicamente mal elaborada, vige desde 1940, quando as condições político-econômicas do País eram diversas e foram, ao longo desse acidentado percurso constitucional, significativamente modificadas. Portanto, com a substituição da antiga ordem constitucional, de cunho, ao mesmo tempo liberal e autoritário, pela nova ordem constitucional de 1988, fruto de uma longa discussão e ampla Assembléia Constituinte, urge pôr-se em debate a questão da validade e eficácia das normas infraconstitucionais precedentes, de caráter penal, especialmente a tipologia especial, uma vez que a Parte Geral data de época próxima, fruto de longo debate, também, entre juristas e estudiosos do Direito.

Nesta perspectiva, Lênio Luiz Streck (1999, p. 31) identifica uma crise, que não afeta tão somente o Direito Penal, mas também o Direito brasileiro como um todo e a dogmática jurídica, pois ambos estão assentados “em um paradigma liberal-individualista que sustenta essa disfuncionalidade [...]”.

Na visão de Guimarães e Guaragni (2015), o Direito Penal contemporâneo está em vias de deslocamento, verificando-se hodiernamente uma paulatina virada que se volta menos à proteção de bens jurídicos individuais e se acentua na tutela de valores supra individuais, macrossociais. Este giro é devido a fatores diversos. Um deles refere-se à nova relação do indivíduo com o Estado, porquanto se vê na modernidade uma via dúplice, isto é, a existência de uma teoria geral que fomenta limites negativos na atuação estatal, mas também que induz limites positivos, promocionais na intervenção do Estado para a concretização e proteção de direitos e bens de interesse social. No âmbito sociológico, há a percepção dos riscos derivados de tecnologias e da atuação humana sobre a natureza, observando-se um projeto de mundo que, aparentemente, saiu do controle (ou nunca esteve), gerando perspectivas imprevisíveis para a própria sobrevivência.⁶⁶ No universo da filosofia e da história das ideias, Guimarães e

⁶⁶ Não é objeto deste trabalho a análise da teoria da sociedade de risco, cujo expoente é Ulrich Beck. Para tanto, minimamente, ver BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona, Paidós, 1998. Também BECK, Ulrich. **A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva**: BECK, U; GIDDENS, A; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo, UNESP, 1997, pp. 11-72. Ainda BECK, Ulrich. **A política na sociedade de risco**. **Revista**

Guaragni (2015) veem essa mutação da tutela jurídica para bens de natureza transindividual a partir da emergência do outro, do giro linguístico e da necessidade de um emitente e um receptor das ações comunicativas, de acordo com a própria teoria de Jurgen Habermas.

Sob a ótica da objetividade jurídica tutelada, uma incursão no sistema jurídico brasileiro logo nos permite concluir que se tem mantido ligado ao cerne de suas origens, protegendo intensamente bens jurídicos de interesse individual, relegando a plano secundário os direitos transindividuais ofendidos pelas práticas sociais. Há um intenso desequilíbrio na proteção de bens jurídicos. Sintoma dessa dissintonia é perfeitamente identificado quando efetuada prospecção e análise da parte especial do Código Penal vigente. Alguns casos são emblemáticos. Apenas exemplificativamente, desponta que muitos delitos contra o patrimônio privado se mantêm apenados com mais rigor ante delitos de extrema lesividade social, a exemplo daqueles contra a ordem tributária, econômica e relações de consumo, ou aqueles praticados por Prefeitos e Vereadores (Decreto-lei nº 201/67). Veja-se que o particular, ao praticar delito de extorsão (art. 158 do Código Penal: pena - reclusão, de quatro a dez anos, e multa.), está sujeito a uma pena superior àquela prevista para o funcionário público que pratica concussão (art. 316 do Código Penal: pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa). Quem furtar, mediante o uso de chave falsa, um objeto em uma residência, receberá uma pena entre 2 a 8 anos de reclusão, e multa (art. 155, § 4º, inc. III, CP), enquanto que o Prefeito Municipal que desviar vultosa quantia de recursos, incidindo nos incisos I ou II do Decreto-Lei nº 201/67, será apenado entre 2 a 12 anos de reclusão, e, se praticar alguma das outras condutas deste Decreto-Lei, com vultoso prejuízo à comunidade por ele dirigida, será apenado com sanção de 3 meses a 3 anos de detenção. A adulteração ou remarcação de número de chassi ou qualquer sinal identificador de veículo automotor, de seu componente ou equipamento, tipificado no artigo 311 do Código Penal, é apenada com reclusão, de três a seis anos, e multa, enquanto que o crime de corrupção passiva, capitulado no artigo 317 do Código Penal tem pena de reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Em todos os casos, vê-se que o patamar mínimo é similar nas condutas que afrontam interesses individuais ou transindividuais. Quanto à pena máxima, não difere muito, em nítida demonstração do legislador em equiparar a proteção a valores absolutamente díspares.

A Constituição brasileira, desde 1988, prevê a necessidade de a lei regradar a existência de crimes hediondos e assemelhados, conferindo-lhes tratamento diferenciado para preveni-los e sancioná-los. No artigo 5º, inciso XLIII, preconiza que devem ser tratados por lei específica, que os considerará inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, sendo aos hediondos equiparados a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo. Para tanto, surgiu a Lei n.º 8.072/1990, contendo o rol dos crimes que passaram a ser considerados hediondos. Ocorre que, até o momento, apenas uma prática corruptiva foi considerada hedionda, isto é, a falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (art. 273, *caput* e § 1º, § 1º-A e § 1º-B, do Código Penal), prevista no inciso VII-B da Lei dos Crimes Hediondos. A corrupção, como conduta lesiva aos interesses da Administração Pública, como prática altamente danosa em termos sociais, econômicos e políticos, não está contida no rol dos delitos hediondos ou assemelhados. E ao legislador é dado inserir tal conduta entre aquelas contempladas no rol de infrações hediondas. Basta um simples projeto de lei aprovado no Congresso Nacional.

E a oportunidade para tornar hedionda a prática da corrupção ocorreu por meio do projeto de lei n.º 4.850/2016, de iniciativa popular, que contou com mais de dois milhões de assinaturas. Este projeto, inspirado em dez propostas contra a corrupção sugeridas pelo Ministério Público, tramitou a partir do dia 29 de março de 2016 e foi aprovado na Câmara dos Deputados com grandes distorções, inclusive aproveitando os deputados para inserir artigo prevendo a punição de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público por supostos atos de abuso de autoridade. A proposta de número 3 previa que a corrupção fosse considerada conduta hedionda, sendo aumentada sua pena no Código Penal. Do total de dez, seis medidas foram retiradas na Câmara. Quanto à proposta de número 3, aprovou-se a elevação da pena para os delitos de corrupção ativa e passiva, mas apenas foi admitida a hediondez quando a vantagem ou prejuízo para a administração pública for igual ou superior a dez mil salários mínimos vigentes à época do fato. Nesta perspectiva, apenas será hediondo o crime de corrupção a partir desse vultoso patamar. Além disso, criou-se uma divisão entre corrupção hedionda e corrupção não hedionda. Estar-se-á diante de um panorama nacional no qual quem praticar atos de corrupção no valor antes referido terá cometido crime hediondo, e quem for astuto e corromper em montante representativo de um centavo a menos, não terá cometido crime hediondo de corrupção. Além de hilário, é terrível verificar que o Brasil passará a ter, persistindo tamanha idiossincrasia, esta perspectiva. Com isso, haverá até uma espécie de corrupção bagatelar, aquela não-hedionda.

No final de 2016, o projeto foi enviado ao Senado e recebeu a numeração de PLC 80/2016. Porém, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux atendeu a um mandado de segurança e decidiu que a proposta deveria voltar à Câmara para que os deputados corrigissem irregularidades na tramitação, porquanto alteraram substancialmente o projeto original de iniciativa popular, sem legitimidade para tanto (BRASIL, STF, 2016). Desde então, o projeto está no Senado Federal, intitulado PLC 27/2017, aguardando a designação de relator desde 12 de abril de 2017. Tramita, também, no Senado, o PLS 147/2016, de iniciativa de um dos senadores, que resgata o texto original apresentado por iniciativa popular na Câmara dos Deputados.

Observa-se, ainda no viés individualista, que a Constituição brasileira é restritiva ao disciplinar tão somente nos artigos 173, parágrafo 5º, e no artigo 225, parágrafo 3º, a possibilidade de enquadramento da pessoa jurídica pela prática de infrações penais, limitando-a, ainda, a determinados temas.

O parágrafo 5º do artigo 173 prevê a possibilidade de lei complementar regradar a responsabilidade da pessoa jurídica nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, devendo a legislação infraconstitucional prescrever a sua responsabilidade. Neste cenário, encontra-se a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Também a Lei n.º 8.176, de 08 de fevereiro de 1991, define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. A Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986, estabelece os delitos contra o sistema financeiro nacional. Há, ainda, a Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que define os crimes contra a economia popular. Todos estes diplomas estabelecem normas que responsabilizam, exclusivamente, condutas individuais, sem qualquer tipificação alusiva à pessoa jurídica.

Em sua análise sob o prisma constitucional, José Afonso da Silva enfatiza que não se pode interpretar independentemente o disposto no parágrafo 5º do artigo 173 da Constituição Federal, havendo a necessidade de se compatibilizar com a norma constitucional que preconiza a necessária proteção ao meio ambiente, inclusive por meio da criminalização de condutas oriundas das pessoas jurídicas no parágrafo 3º do artigo 225 da Carta Magna. São dois dispositivos que devem ser sopesados sistematicamente (SILVA, 1994). Não é diverso o entendimento de Spilotros Costa (2004) quando, apesar de advertir que a doutrina brasileira está longe de pacificar o entendimento acerca da possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica, sustenta que é necessário haver uma interpretação sistemática das normas

constitucionais por aqueles que defendem a persistência do princípio *societas delinquere non potest* (COSTA, 2004). Idêntico é o entendimento de Sánchez Rios (2011), ao asseverar que razões de política criminal estariam superando barreiras impostas pela dogmática penal clássica, haja vista a percepção mundial no sentido de que se tem acentuado a prática de crimes econômicos, com a atuação de empresas como meios e instrumentos para tais, beneficiando pessoas físicas e a própria pessoa jurídica. Por isso, em sua visão, procede a necessidade de superação do princípio *societas delinquere non potest*, pois nas sociedades modernas as pessoas jurídicas passaram a ser protagonistas das relações comerciais, fomentando a economia e se tornando o grande fator de desenvolvimento dos países. A este cenário há de se acrescentar também a transnacionalização das relações comerciais e econômicas, notadamente prospectada por meio de pessoas jurídicas, movimentando vultosas quantias de recursos financeiros que podem acarretar o desenvolvimento mundial ou propiciar crises que levem países à hecatombe econômica. “Indica que recente pesquisa do Max-Planck-Institut demonstra que em torno de 80% dos delitos econômicos são cometidos por meio ou em benefício de uma pessoa jurídica [...]” (RIOS, 2011, p. 206-207).

O panorama constitucional brasileiro é mais claro quando se trata da criminalização da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais. Em seu artigo 255, parágrafo 3º, estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas”, além da responsabilidade pela reparação dos danos. Implementando a normativa constitucional, foi editada a Lei n.º 9.605/2008, que prevê os crimes ambientais e a possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica por suas práticas. No artigo 3º, define que “[...] as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativas, civil e penalmente”, quando a infração for cometida “[...] por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade[...]”. Em seu parágrafo único, determina que “[...] a responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato” (BIDINO, 2015, p.585-588).⁶⁷ Em seus artigos 21 a 24, estabelece as sanções a serem aplicadas às pessoas jurídicas infratoras.

⁶⁷ O artigo 3º da Lei n.º 9.605/98 gerou, por muito tempo, discussão acerca da necessidade de se responsabilizar pelo mesmo fato a pessoa física e jurídica, gerando a chamada *teoria da dupla imputação necessária*. Tal posicionamento perdurou por longos anos no âmbito do STJ, até que, no julgamento do RE 548.181 do STF, publicado no dia 30.10.2014, considerado um divisor de águas no tratamento penal conferido “às pessoas jurídicas no Brasil, concluiu-se pela inconstitucionalidade da teoria da dupla imputação necessária”, admitindo-se a responsabilização penal isolada da pessoa jurídica por crimes ambientais, quando não for possível identificar e comprovar a coautoria da pessoa física. Sobre o tema.

A prática de infrações ambientais é, portanto, a única hipótese de criminalização de pessoas jurídicas no Brasil até o momento tipificada. Nesta senda, por consequência, a partir da perspectiva constitucional brasileira, não há possibilidade de atribuição de responsabilidade criminal à pessoa jurídica por atos de corrupção. Aliás, o vernáculo corrupção encontra-se tão somente previsto em uma passagem constitucional, no artigo 14, ao tratar dos direitos políticos, estabelecendo a possibilidade de perda do mandato eletivo por abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Ocorre, entretanto, que a partir do surgimento da perspectiva economicista da corrupção, que a vê como uma mazela ao próprio desenvolvimento econômico, com reflexos na iniciativa privada e consequências nocivas aos ambientes negociais, reforçadas pelo fenômeno da globalização da economia já no último quarto do século passado, novas medidas passaram a ser necessárias para o enfrentamento das práticas corruptivas, notadamente a partir das pessoas jurídicas nelas envolvidas. Tais fatores induziram, conforme já dito, organismos internacionais a conferir ênfase na busca de mecanismos eficazes para combater a chaga da corrupção no ambiente empresarial e sua relação com o poder público.

As resistências ao sancionamento da pessoa jurídica são, também, clássicas e acadêmicas e tem sua origem na sua própria natureza. Destacam-se duas teorias, sobremaneira. A primeira, concebe a pessoa jurídica como uma ficção, chamada Teoria da Ficção (*societates delinquere non potest*), de tradição romanística. Preconiza que se trata de uma criação artificial decorrente do sistema jurídico de cada país, com o fim de gerir direitos patrimoniais e facilitar o desenvolvimento de certas funções negociais. Por isso, não possui vontade própria, capacidade de ação individual. Falta-lhe a potencial consciência da ilicitude e a vontade livre e consciente de estar violando determinada norma. Carecendo de personalidade penal, qualquer sancionamento decorrente da prática de atos corruptivos somente poderá recair sobre a pessoa física que a idealizou, nunca a pessoa jurídica. Esta teoria teve como expoentes Savigny, Feuerbach e Vareilles-Sommières, que entendiam a pessoa jurídica como uma idealização do legislador, não podendo, pois, devido à sua artificialidade, ter consciência. Pierangeli (1992), nessa linha, aduz que a pessoa jurídica depende de manifestação volitiva de seus agentes, e esta vontade somente pode advir do ser humano. Por isso, a partir da concepção do dolo como a vontade consciente de violar os elementos do tipo penal, seria inimaginável o agir doloso da pessoa jurídica, que não tem consciência. Admite, apenas, a punição dos administradores e gestores da pessoa jurídica, que a representam e têm consciência dos fatos.

A segunda concepção, denominada Teoria da Equiparação, ou Teoria da Realidade, entende que a pessoa jurídica é uma criação artificial do legislador e possui personalidade conferida por obra legislativa, independente de seus representantes (pessoas físicas). O próprio legislador encarregou-se de distinguir a instituição da pessoa jurídica de seus representantes, verificando-se naturalmente um centro de interesses que, em parte, podem se confundir com os ideais da pessoa física. Em boa parte, entretanto, são díspares, porquanto a existência da pessoa jurídica exige ações distintas daquelas inerentes à existência das pessoas físicas que delas, porventura, se beneficiem. Em vista disso, é necessária a diferenciação da natureza do sancionamento. Entretanto, sob este viés não há dificuldades, pois, as espécies de sanções penais existentes no sistema jurídico, em boa parte, são adequadas à pessoa jurídica, como a restrição de direitos, sanções pecuniárias, etc. Por evidente que a sanção privativa da liberdade a elas não se aplica. Mas, equivalente, pode-se ter a interdição temporária de direitos (GALVÃO, 2013).

Aliás, Claus Roxin (2006) reconhece que as sanções a pessoas jurídicas desempenharão um grande papel no futuro. Isto porque as formas mais socialmente lesivas da criminalidade econômica, ambiental e para a saúde humana têm sua origem nas grandes e poderosas empresas. Conclui que as sanções a pessoas jurídicas, paralelas à punição dos autores individuais, desempenharão um grande papel no futuro, no combate à criminalidade de empresas.

Esta tendência individualista, no dizer de Silveira e Saad-Diniz (2015), decorre da construção e herança iluminista, que preconiza a proteção do homem, sua dignidade, a tutela e as possibilidades de cerceamento excepcional da liberdade, muito vinculadas à ciência penal e tanto mais bem aceitas na perspectiva da *civil law*. Entretanto, aponta para diversos instrumentos internacionais, a exemplo da Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção OCDE), e a Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção, ambas internalizadas no Brasil, que mencionam a necessidade de responsabilização das pessoas jurídicas por atos corruptivos, não explicitando se na órbita civil, administrativa ou penal.

No panorama constitucional demonstrado, tão somente duas normas referentes ao tema são verificadas. Uma delas alusiva às práticas das pessoas jurídicas atentatórias contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, no parágrafo 5º do artigo 173. Neste particular, grandes resistências doutrinárias são impostas, haja vista a falta de clareza do dispositivo, notadamente quanto à permissão para que condutas perpetradas por pessoas

jurídicas atentando contra os bens jurídicos referidos sejam objeto de sancionamento penal. Atinente aos delitos ambientais, mais claramente expressou-se a Constituição quando, em seu parágrafo 3º do artigo 255, estabeleceu o sancionamento das condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, mediante sanções penais e administrativas. Assim, não se vê explicitamente a possibilidade de responsabilização criminal da pessoa jurídica pela prática de atos corruptivos, haja vista a falta de previsão constitucional e legal expressa para tanto.

A partir do ambiente constitucional, observa-se que a formatação de uma política pública que tenha como elemento basilar a prevenção e o combate à corrupção pressupõem revisitar diversos espaços existentes na relação sociedade-Estado. Nesta equação, encontra-se o norte constitucional, que direciona as ações estatais voltadas a suprir as necessidades e os anseios sociais. A partir do direcionamento político constitucional, verifica-se que há espaços para fomentar a possibilidade de um repensar sobre a responsabilização das pessoas jurídicas ante a prática de ações incompatíveis com a sua origem. Afinal, inegável que a constituição de uma pessoa jurídica pressupõe sua destinação lícita, voltada à realização de ações conformes com o sistema jurídico. Rocha (2003, p. 452-458) apregoa que a responsabilização da pessoa jurídica por atos ilícitos é uma opção política, que refoge ao direito em si mesmo. Afirma que toda regra jurídica é resultado de uma opção entre os vários caminhos disponíveis. Por isso, o jurídico é, antes de mais nada, político, na medida em que as normas jurídicas resultam de uma posição oficial diante dos fatos sociais. A experiência jurídica não pode ser descolada da ingerência política, e as formas e fórmulas abarcadas pelo direito dependem dos juízos de “[...] valor próprios ao legislador [...]”. Nesta senda, reforça que, atinente ao tema da responsabilidade da pessoa jurídica, “[...] o equacionamento da questão deve ser feito no âmbito político”. Por isso, verifica-se na esfera constitucional opção política pela responsabilização da pessoa jurídica, ao menos quanto aos atos atentatórios ao meio ambiente, contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.

Trata-se, inegavelmente, de uma nova postura política que se coaduna com a perspectiva de Leal (2016), quando acentua que, no que se refere às práticas corruptivas, os agentes da corrupção caracterizam-se por um aprimoramento tecnológico e metodológico altamente sofisticado, encontrando-se pulverizada e, no caso brasileiro, institucionalizada, porque firmou raízes nos escalões da política nacional em associação com atores privados. A corrupção, assim, tornou-se um fenômeno complexo e multidisciplinar, que envolve não apenas pessoas físicas, mas também jurídicas. Por esta razão, deve-se ponderar a necessidade

de novos pressupostos e fundamentos filosóficos e políticos acerca da conveniência de se amplificar a responsabilização dos envolvidos, notadamente as empresas que se situam no mercado e por meio dele se relacionam com o poder público. Esta nova perspectiva de responsabilização é mais urgente no âmbito penalístico, porquanto nas esferas civil e administrativa os avanços já se viram sentir no Brasil há mais tempo (LEAL, 2016).

Na visão de Heringer Júnior, observa-se uma tendência pela responsabilização das corporações, e que o sancionamento das pessoas jurídicas é justificável na perspectiva sociopolítica em virtude de “seu protagonismo na economia atual e pelos riscos potenciais que suas atividades entranham”. Diante desta nova realidade protagonizada pelas atuais relações de poder econômicas e políticas, não restou uma alternativa que não buscar o sancionamento das próprias empresas, sob pena de se manter restrita a responsabilização das pessoas físicas responsáveis por seus atos. Heringer Júnior arremata acrescentando que as pessoas jurídicas passaram a exercer um protagonismo crescente no mundo contemporâneo. Beneficiam-se da nova tendência mundial de abertura dos mercados e auferem cada vez maiores vantagens econômicas e políticas. Ademais, houve paulatina permissividade para o seu estabelecimento sob formas constitutivas múltiplas, inclusive com incentivos setoriais (HERINGER JUNIOR, 2015).

Sob este prisma, surge o desafio de enfrentamento desta realidade contemporânea que Zygmunt Bauman identifica, de maneira pessimista, como sociedade líquida, fluida, na qual as realidades, agora absolutamente díspares, são mutáveis com alta intensidade. Há uma fluidez nas relações da vida moderna, ocasionando alta vulnerabilidade e acentuada mutação nas relações sociais e, porque não, empresariais. Aliás, passamos do estágio comunitário para um individualismo consumista. A “modernidade líquida” representa um estágio no qual se vê a passagem de uma sociedade baseada na produção para uma sociedade que se volta ao consumo, o que a torna individualista e cada vez mais efêmera em seus valores.⁶⁸

Diante desta realidade, o enfrentamento dos riscos e da fluidez da sociedade moderna exigem o comprometimento das instituições, públicas ou privadas, o engajamento de todos os atores sociais, não se excluindo, evidentemente, aquelas figuras que possuem atuação central no desenvolvimento industrial e econômico, com reflexos de suas atividades na política e na

⁶⁸ A bibliografia de Zygmunt Bauman é densa e vasta. Sobre o tema da *modernidade líquida*, em especial, podem ser consultadas algumas obras: *Globalização, As Consequências Humanas*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1998; *Modernidade Líquida*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2000; *A Sociedade Individualizada*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2001; *Vida Líquida*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2005; *Medo Líquido*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2006; *Vidas para Consumo. A Transformação das Pessoas em Mercadoria*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2007; *Desafios do mundo moderno*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2015.

condição de vida dos cidadãos, isto é, as empresas. O fenômeno da circulação globalizada de pessoas, recursos financeiros e tecnológicos passa, necessariamente, pela atuação das pessoas jurídicas inseridas nesse meio, sendo elas geradoras em boa parte do risco e da fluidez a partir de sua atuação. Trata-se de incrementar o panorama de ganhos e perdas do setor empresarial, conferindo-lhe responsabilidades que vão muito além da esfera negocial, mas também pelas consequências de seus negócios e pela própria natureza para a qual se constituem. Há um espectro de responsabilidades que transcende a mera conformação societária e seus objetivos intrínsecos, desbordando para a assunção de compromissos que se irradiam para a função social da empresa, que pode ser extraída da norma geral contida no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, ao reger a função social de toda a propriedade, erigindo-a à condição de direito fundamental dos cidadãos. Mais especificamente quanto à propriedade urbana e rural, encontra-se no parágrafo 2º do artigo 182 e no artigo 186 da Constituição. Também no Código Civil é encontrada em diversas passagens, como no artigo 421, que disciplina a liberdade de contratar vinculada aos limites da função social do contrato, e no artigo 1.288, parágrafo 1º, ao reger que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais.

Como visto, há um norte constitucional que descortina novos horizontes quanto à necessidade de inserção das pessoas jurídicas em um contexto de responsabilidade social, abrindo margem para todo o espectro de seus atos. No dizer de Rothenburg (1997), a diretriz constitucional não deve ser observada de forma restritiva, porquanto representa a vontade política de avançar no espaço da necessária tutela dos direitos de toda a sociedade.

O panorama legislativo brasileiro, ao tratar da responsabilização por atos de corrupção, até recentemente reservou à pessoa física a possibilidade de sancionamento, e exclusivamente na esfera criminal, o que se verifica no tipo penal da corrupção passiva, capitulado no artigo 317 do Código Penal (Capítulo dos Crimes praticados por particular contra a Administração Pública), bem como o seu reverso, a corrupção ativa, insculpida nos artigos 333 (corrupção ativa) e 337-B (corrupção ativa em transações comerciais internacionais). Há, ainda, a corrupção destinada a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado, prevista nos artigos 41-C e 41-D do Estatuto do Torcedor (Lei n.º 10.671/2003).

Consoante apontado, há fatores internos que impulsionam uma nova perspectiva, a partir da própria Constituição brasileira, e mecanismos internacionais que fomentam o alargamento da responsabilidade da pessoa jurídica por atos corruptivos. Leal bem retrata este

panorama asseverando que se tem criado instrumentos normativos de combate à corrupção, em especial nas práticas que alcançam o mercado e a iniciativa privada, “impondo-se novas perspectivas, por exemplo, e também, do tema que envolve as diversas modalidades de responsabilidade (civil, administrativa e criminal) da pessoa jurídica” (LEAL, 2016). É assente a necessidade de enfrentar a corrupção sob todos os ângulos. Apontando para as mazelas no âmbito democrático, institucional, social, econômico e político, Heinen (2015, p. 21) realça que este “[...] mal deve ser enfrentado sob a ótica de uma política de Estado, a partir da qual devem ser constituídas estruturas, programas, leis e metas a serem alcançadas [...]”.

Neste panorama é que se insere a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, identificada por Lei Anticorrupção Empresarial brasileira. Este diploma legislativo foi introduzido em meio a um conjunto de outras normas já vigentes, porém nenhuma delas diretamente voltada ao combate à corrupção oriunda de atos de gestão empresarial com o poder público. Ademais, também é distinta de todo o restante da legislação nacional porquanto se dirige, exclusivamente, às pessoas jurídicas em sua relação com a administração pública. Trata-se, portanto, de um diploma legal absolutamente inovador no cenário brasileiro, permeado de novos instrumentos precursores em nosso país, voltados à prevenção e combate à corrupção, conforme se verá.

3.3 A RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO ÂMBITO DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL N.º 12.846/2013, EM FACE DE ATOS CORRUPTIVOS POR ELAS PRATICADOS EM DETRIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A lei Anticorrupção Empresarial brasileira compõe aquilo que Heinen (2015, p. 31) identifica por *Sistema nacional de combate à corrupção*, inserindo-se em um bloco de leis já existentes que formam um verdadeiro sistema legal de defesa da moralidade. Compõem este sistema a Lei n.º 4.717/65 (Lei da Ação Popular), a Lei n.º 4.737/65 (Código Eleitoral – e legislação eleitoral adjacente), Código Penal (vigente desde 1941 – com suas alterações), Lei n.º 1.079/50 (Crimes de Responsabilidade do Presidente da República e outras autoridades, que ensejou o *impeachment* da última Presidenta da República), Decreto-Lei n.º 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores – mesmo sendo um Decreto-Lei, foi recepcionado pela ordem constitucional e persiste sendo intensamente aplicado), Lei

Complementar n.º 64/90 (Lei de Inelegibilidade), Lei n.º 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa – LIA – intensamente aplicada), Lei n.º 8.443/92 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos – muito aplicada) e Lei n.º 10.520/02 (Lei do Pregão).

Efetivamente, uma prospecção anterior à Lei Anticorrupção Empresarial brasileira nos revela um conjunto normativo que, sem o fim específico, também possibilitava coibir a corrupção, porém de maneira assistemática e não direta. Dematté (2015), além do rol apresentado por Heinem, também elenca a Lei n.º 7.347, de 24 de junho de 1985, que rege a ação civil pública e visa a disciplinar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e urbanístico, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo, abarcando também a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, e bem assim por infração à ordem econômica. Realça a existência da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que 23 anos após a Constituição de 1988 regulamentou os dispositivos constitucionais que preconizavam a necessidade de amplo acesso à informação acerca dos dados sob a tutela do poder público, representando um grande avanço nos níveis de transparência nacionais já exigidos constitucionalmente. Ainda no ambiente extrapenal, destaca a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe acerca do regime jurídico dos servidores públicos federais e rege as hipóteses de demissão, incluindo atos relacionados à corrupção em sentido amplo. Dematté (2015, p. 92-97) enfatiza que o arcabouço normativo que permite coibir atos que possam constituir práticas corruptivas é complementado pela Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, identificada por Lei Antitruste. Nela, estrutura-se o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispondo sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, em especial a formação de cartéis, que muitas vezes se voltam à corrupção para o atingimento de seus fins. A este elenco que reconhece não exaustivo, Dematté (2015) ainda destaca a existência de outras leis com viés anticorrupção, a exemplo da Lei n.º 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), e a Lei n.º 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de contratações Públicas – RDC) (DEMATTE, 2015, p. 98).

Ocorre que nenhum destes diplomas legislativos, ou outros que possam ter com eles conexão, trata da prática de atos corruptivos explicitamente, ou mesmo se destina à prevenção e combate às práticas corruptivas de maneira específica e por parte das pessoas jurídicas.

Atingem, sim, tais práticas de maneira indireta, estabelecendo restrições e sancionamento a condutas que, pela via transversa, também podem ser caracterizadas como atos corruptivos ao violarem bens jurídicos tutelados por tais diplomas legais. Há, sim, pela via indireta da proteção da legalidade e moralidade nos atos de gestão pública, nexos e atingimento do objetivo maior no sentido da proteção do patrimônio público, inclusive quando da prática da corrupção. Ademais, observa-se no conjunto legislativo referido por Heinen e Dematté, um aglomerado de normas que carecem de sistematização. Trata-se de uma plêiade de dispositivos legais assistemática e que tangencia o termo corrupção, a despeito de grande parte das condutas por elas abarcadas também constituir atos corruptivos.

Inegavelmente, a Lei n.º 12.846/2013 foi introjetada neste conjunto normativo de molde a clarificá-lo, complementando-o e suprimindo uma lacuna desde muito reclamada por organismos internacionais, haja vista ser o Brasil signatário dos mais relevantes diplomas internacionais que preconizam o necessário combate à corrupção, notadamente partindo das práticas mercadológicas empresariais. Pela Lei Anticorrupção Empresarial, de maneira inédita, há um texto legislativo que trata, especifica e explicitamente, da prática da corrupção oriunda das pessoas jurídicas em suas relações com o erário.

Neste sentido, Dematté (2015, p. 105) acentua que, anteriormente ao advento da Lei n.º 12.846/2013, verificavam-se diversas lacunas legislativas quando examinada de forma detida a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Especificamente, a inexistência de qualquer previsão no sentido de coibir atos de corrupção perpetrados contra a administração pública estrangeira por pessoas jurídicas nacionais ou com representação no Brasil, lacuna que era objeto de cobrança pela OCDE ao Estado brasileiro, na qualidade de signatário da convenção sobre o combate da corrupção por funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. No que concerne à Lei da Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92), a responsabilidade da pessoa jurídica se dá apenas de maneira reflexa, pois respondem apenas se ocorrer a comprovação do recebimento de benefícios pelas pessoas jurídicas em razão de ato de improbidade cometido por um agente público. Ainda, as condutas descritas como ímprobos estão vinculadas à responsabilidade subjetiva dos envolvidos com o ato de improbidade administrativa, sendo necessária a comprovação de culpa ou dolo (DEMATTE, 2015).

Quanto à Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993), apontam-se diversas omissões no que se refere à responsabilização da pessoa jurídica envolvida em práticas corruptivas no bojo de seu objeto, a exemplo da existência de um rito procedimental pouco claro e definido, além da

tipificação deficiente acerca dos ilícitos administrativos decorrentes da contratação originada de licitações. Atinente às sanções, são paradoxais, porquanto, ou são pouco dissuasórias, a exemplo da multa isolada, ou são drásticas, como a declaração de inidoneidade, vedando a participação em licitações e contratos públicos em todas as esferas da federação, podendo acarretar até a falência da empresa sancionada (DEMATTE, 2015).

Ao justificar a necessidade da nova Lei Anticorrupção Empresarial, Hage Sobrinho (2014, p. 39) também destaca a existência de lacunas no sistema jurídico nacional alusivo ao tema. Aponta que nenhuma outra lei cobria os vazios que a Lei n.º 12.846/2013 veio a preencher. Com efeito, a Lei de Licitações contempla tão somente sanções administrativas decorrentes de atos licitatórios e contratuais. Destaca que tais sanções “[...] não alcançam o patrimônio da empresa envolvida no ilícito, nem enseja, necessariamente, a reparação do dano ao erário”. Mais, não protegem a administração pública contra toda espécie de ilicitudes que possam decorrer de licitações ou contratos, além de não alcançarem os ilícitos perpetrados contra a administração estrangeira. Ressalta que a multa prevista na Lei de Licitações é passível de aplicação apenas às hipóteses de inadimplemento contratual, seu *quantum* é definido no instrumento convocatório ou mesmo no contrato, e a prática tem sido balizá-la pelo valor da garantia ou do próprio contrato, resultando em montante reduzido e sem qualquer efeito dissuasório.

Referentemente à Lei de Improbidade Administrativa, Hage Sobrinho (2014) vê lacunas na medida em que a sua aplicação às empresas envolvidas nos ilícitos nela definidos pressupõe, anteriormente, a demonstração do ato ímprobo do agente público, dificilmente atingindo, a partir disso, a empresa como terceiro beneficiado. Ademais, as condutas nela contidas pressupõem responsabilidade subjetiva, o que, geralmente, é dificultoso. Por derradeiro, a Lei de Improbidade Administrativa não contempla condutas praticadas contra a administração pública estrangeira.

Claramente já em seu preâmbulo, a Lei n.º 12.846/2013 preceitua, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”.

Portanto, vemos exsurgir no país um diploma legislativo absolutamente inédito, complementar ao conjunto de leis já existentes e que, até então, era precário quanto à responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção em seu trato com o poder público. De qualquer sorte, é de extrema relevância destacar que a Lei n.º 12.846/2013 limitou-se a disciplinar o sancionamento da pessoa jurídica apenas nos ambientes administrativo e civil,

descurando da seara criminal, a partir dos limitadores já apontados. Aliás, Heinen (2015, p. 36) destaca que a Lei n.º 12.846/2013 não tem natureza penal, até porque as condutas nela tipificadas como ilícitos no artigo 5º já encontram tutela penal no Código Penal ou leis esparsas. Por isso, a Lei Anticorrupção Empresarial foi criada para enfrentar o sério problema da corrupção sob o prisma do “[...] direito administrativo sancionador [...]”, deixando de lado o “[...] braço armado do Estado sob a perspectiva do viés criminal [...]”.

Nesta senda, por meio desta novel legislação, percebe-se o deslocamento do centro legislativo e político no sentido de buscar outro modelo de enfrentamento do problema da corrupção, que tanto tem assolado nosso país, *i. e.*, uma virada hermenêutica que busca a prevenção e responsabilização pelas práticas corruptivas no setor privado, atingindo condutas corporativas que, sob a configuração antes vigente, dirigia-se quase exclusivamente às pessoas físicas. Avançou-se com relação à tradicional persecução na órbita da moralidade administrativa⁶⁹ e centraram-se esforços no sentido de instigar a criação de políticas públicas de enfrentamento do mal a partir das relações oriundas do mercado, mais precisamente das práticas que brotam da relação entre pessoas jurídicas e o poder público (LEAL, 2014). Em outras palavras, significa dizer que a Lei Anticorrupção, Lei n.º 12.846/2013, introduziu no país um modelo no qual se busca, de certa forma, estancar o mal da corrupção em uma de suas vertentes orgânicas que é o setor privado empresarial, notadamente quando de suas relações mercadológicas com entes públicos.

Esta virada conteudista na esfera de proteção do patrimônio público e social que a Lei Anticorrupção Empresarial visa a estabelecer parte da premissa inegável no sentido de que uma das formas corruptivas mais acentuadas está na relação entre o poder público e o setor empresarial privado de atividades, donde deriva o maior vulto de recursos neste país. Somos também um país que necessita de muitos investimentos em infraestrutura, além de gastos públicos para o atendimento minimamente voltado aos interesses sociais. Por isso, Carvalhosa (2015) aponta que existe no Brasil uma promiscuidade delituosa das pessoas jurídicas e dos agentes públicos em todos os níveis. E neste pernicioso concerto encontra-se a origem e a explicação da péssima gestão pública brasileira, sem que os preciosos recursos públicos existentes se convertam em benesses aos cidadãos. O autor chega a afirmar que o domínio político das pessoas jurídicas corruptas no seio da administração pública brasileira não se confunde com o mero clientelismo, que é uma modalidade já ultrapassada. Atualmente, nas relações governo-pessoas jurídicas, estas criam uma verdadeira “[...] governança corruptiva

⁶⁹ Leal (2014) traz mais sobre as relações entre moralidade administrativa e probidade administrativa no contexto da boa administração pública.

[...]” visando a cooptar os poderes públicos de forma hegemônica e permanente (CARVALHO, 2015, p. 96).

A Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, procurou oferecer o ferramental preventivo-curativo para a prática de atos corruptivos oriundos da pessoa jurídica, considerando as peculiaridades inerentes a esta abstração.

Carvalhosa (2015), ao analisar a Lei Anticorrupção Empresarial, refere que a sujeição ativa somente poderá ser extraída quando da prática dos atos corruptivos por pessoas jurídicas, sejam elas privadas ou públicas (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e institutos públicos). Estão excluídas, absolutamente, as pessoas físicas (ou naturais). Neste particular, o artigo 1º é explícito em restringir a incidência da Lei às pessoas jurídicas, verificando-se, em seu parágrafo único, que tal responsabilização independe da forma (modelo societário adotado) de constituição e até de sua irregularidade. Atinge, também, fundações, associações de entidades ou pessoas e sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no Brasil. Aliás, já em seu artigo 1º, a Lei Anticorrupção Empresarial dá mostras de sua adaptação às exigências da Convenção da OCDE sobre suborno transnacional, que prevê a necessidade de os Estados-Parte penalizarem pessoas jurídicas que pagarem propinas a funcionários públicos estrangeiros. A Lei n.º 12.846/2013, além de tutelar o cometimento de atos corruptivos contra a administração pública estrangeira, foi além, estabelecendo regramento tutelar àqueles mesmos atos praticados contra a Administração Pública nacional.

Assim, o enfoque atribuído ao sujeito ativo na relação corruptiva, isto é, o corruptor, é um de seus destaques. Para Tamasauskas e Bottini (2014, p. 133), este parece ser o maior objetivo da Lei n.º 12.846/13, que criou mecanismos mais contundentes para o controle de ilícitos praticados contra o Estado, deslocando o foco da persecução para o corruptor “[...] e trazendo objetivamente à atividade empresarial a necessidade de portar-se de modo ético, sob pena de responder por desvios de conduta de seus colaboradores, funcionários e dirigentes [...]”.

O panorama da nova Lei Anticorrupção Empresarial brasileira representa, do ponto de vista doméstico e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nas Convenções Anticorrupção das quais é signatário, a superação das diversas lacunas normativas até então existentes. Em suma, passou a contemplar sanções que alcançam diretamente a agente corruptora pessoa jurídica, bem como o patrimônio da empresa corruptora. Também possibilita o ressarcimento aos cofres públicos. Avançou-se por meio da possibilidade de

aplicação de sanções pela via administrativa em montantes consideráveis e com poder dissuasório, além daquelas porventura demandadas pela via judicial cível. Implantou a responsabilidade objetiva, civil e administrativa, da pessoa jurídica pela prática de atos de corrupção em suas relações com a administração pública. Ademais, seu conteúdo apresenta normas de cunho não apenas repressivo, mas também preventivo da corrupção, incentivando a integridade corporativa no ambiente empresarial por meio de atenuantes que valorizam os bons programas de *compliance*. No âmbito da investigação e responsabilização, a nova Lei Anticorrupção Empresarial apresenta normas direcionadas a facilitar e agilizar os procedimentos investigatórios, por meio da colaboração das empresas pela via dos Acordos de Leniência. Também merece destaque a possibilidade de sua aplicação às práticas corruptivas transnacionais, até então ausente no Brasil.

No que concerne à responsabilização da pessoa jurídica, já em seu primeiro capítulo, denominado Disposições Gerais, o que se vê é a figura inédita da responsabilização objetiva, civil e administrativa, das empresas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira, praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

O instituto da responsabilização civil e administrativa objetiva afigura-se de tamanha relevância na novel legislação que foi enfatizado duas vezes, com certa redundância, em seus artigos 1º e 2º. Em sentido oposto, a responsabilização das pessoas físicas envolvidas no ato corruptivo oriundo das atividades da empresa será independente e subjetiva, não absorvida pela responsabilidade da pessoa jurídica. Também neste particular a Lei n.º 12.846/2013 foi enfática e redundante, no artigo 3º e seus parágrafos 1º e 2º.

No campo da responsabilidade civil e administrativa da pessoa jurídica, suas origens sempre a vincularam à demonstração do dolo ou culpa de seus agentes, sendo assentada historicamente no alicerce da culpabilidade. No dizer de Rizzardo (2011, p. 29-30), passou-se pelos primórdios regidos pelo direito à vingança privada sem qualquer critério, evoluindo-se paulatinamente com o Código de Hamurabi e a Lei das XII Tábuas admitindo possibilidade de composição e de balizamento das consequências pelo mal causado, até chegar à Lei de Aquília, que estabeleceu “[...] o germe da jurisprudência clássica com relação à injúria, e fonte direta da moderna concepção da culpa aquiliana [...]”. Todo este período passou pela influência da religião cristã, até o surgimento do Código de Napoleão, quando foram registrados acentuados avanços com a separação da responsabilidade civil da penal, a contratual da extracontratual, e a criação de regras para tais espécies.

Entretanto, sem pretender esgotar a análise dos motivos que levaram ao surgimento da responsabilidade civil objetiva, uma das origens mais assentes é o incremento da industrialização, o desenvolvimento tecnológico e a urbanização das sociedades a partir do final do Século XIX, acentuando-se intensamente no Século XX. Multiplicam-se os acidentes provocados mais pelas máquinas e pelas forças motrizes (eletricidade, etc.) do que pelo homem, o que conferiu anonimato a estes eventos.

A sociedade moderna caracteriza-se pelo desenvolvimento acelerado das técnicas e atividades organizacionais, acarretando uma modificação qualitativa do modo como são produzidos estes danos, porquanto grande parte deles passaram a ser “[...] anônimos [...]”, ocasionados pelo simples fato do funcionamento de uma atividade organizada, sem a possibilidade de identificação do elemento volitivo do sujeito físico que a eles tenha dado causa (CAHALI, 2014, p. 32). A Revolução Industrial também foi grande fonte de injustiças sociais, em especial pela falta de dignidade nas relações de trabalho.

Esta conjuntura tornou insustentável continuar relegando às vítimas a responsabilidade de comprovar a culpa do fabricante, do condutor do veículo, do patrão, do empreendedor, do industrial, etc. Viu-se, portanto, a necessidade de superação do conceito de responsabilidade civil subjetiva, referida por Calixto (2008, p. 154-5) como período do individualismo, marcado pela necessidade de comprovação da culpa *lato sensu*, avançando-se para um período “[...] mais solidarista de responsabilidade civil [...]”. Passou-se a centrar atenção para a necessidade de regradar e inserir no feixe da responsabilidade civil práticas geradoras de risco à segurança individual ou social.

No dizer de Cavalieri Filho (2002), já ao final do século XIX, na França, encontra-se o embrião da teoria do risco, concebida a partir da probabilidade de dano decorrente do exercício de atividades perigosas e da necessidade de proteção das vítimas ante tais consequências. Assim, aqueles que exercessem atividades de risco à sociedade deveriam arcar com os danos delas decorrentes, independentemente da demonstração do agir culposos. A teoria do risco teve seu impulso, notadamente, a partir das sustentações de Raymond Saleilles e Louis Josserand, na França, quando passaram a interpretar a regra contida no artigo 1.384 do Código Napoleônico que exigia *faute* (falha) como causa de qualquer dano. Propugnaram que a concepção de culpa extraída até então da expressão *faute* passasse a ser interpretada apenas como o próprio fato motivador do dano, sem a perquirição de qualquer elemento psicológico. Tratou-se, pois, de uma inversão no enfoque em torno de uma expressão central para a definição da responsabilidade civil naquele ambiente histórico, transformando, em

essência, *faute en fait*. Neste contexto, verificaram a necessidade de considerar o homem como parte integrante de uma coletividade, não apenas uma individualidade. Vê-se, aqui, os primórdios de uma mitigação ao individualismo que marcou o modelo liberal francês (SANSEVERINO, 2014).

Facchini Neto (2007, p. 180-181) aponta que no âmbito da responsabilidade civil, o que se verifica, com a evolução histórica e as tendências doutrinárias modernas, é o centro das atenções com intensidade no imperativo de reparar o dano em detrimento da censura do seu responsável. Reservou-se ao direito penal a preocupação com o agente, por meio da criminalização dos casos em que deva ser punido. Ao direito civil, contrariamente, compete inquietar-se com a vítima. Verifica uma tendência cada vez mais voltada ao imperativo da indenização ou compensação dos danos injustamente sofridos, voltando-se mais à necessidade das vítimas e da sociedade em verem reparados tais danos. Preconiza Facchini Neto que se a teoria subjetiva não puder “[...] explicar e basear o direito à indenização, deve-se socorrer da teoria objetiva. Isto porque, numa sociedade realmente justa, todo dano injusto deve ser reparado [...]”.

A despeito dos avanços que possam ser sugeridos pela dogmática, no caso brasileiro, a teoria do risco, em sua acepção ainda original, é explicitamente um dos sustentáculos da responsabilidade civil objetiva, consoante preconizado no recente e atual Código Civil, em seu parágrafo único do artigo 927, ao referir a existência do dever de reparação do dano independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. Nota-se, neste dispositivo, dois fundamentos essenciais na definição da responsabilidade objetiva, isto é, a possibilidade de o legislador instituí-la, sob outro fundamento, e o seu estabelecimento a partir do risco inerente à atividade desenvolvida por determinada pessoa, física ou jurídica.

Quanto ao primeiro aspecto, nenhuma novidade houve em relação à sistemática existente antes do novo Código. As hipóteses legais já existentes são inúmeras. Sem pretender esgotá-las, a precursora é encontrada no Dec. Leg. n.º 2.681, de 7.12.1912 (artigos 1º, 17 e 26), que estabelece a responsabilidade objetiva das estradas de ferro. Em sequência, a responsabilidade por danos objeto de seguro obrigatório de responsabilidade civil (art. 20 do Dec.-lei n.º 73/66 – Sistema Nacional de Seguros Privados). Segue-se também a responsabilidade nos danos decorrentes do transporte aéreo de passageiros ou de cargas com seguro obrigatório (Art. 281 do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n.º 7.565/86). Também

na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente n.º 6.938/81 (art. 14, § 1º). Da mesma forma a responsabilidade objetiva nos danos resultantes de atividades nucleares (Art. 4º da Lei n.º 6.453/77, e inciso XXIII do art. 21 da Constituição). Idêntica responsabilidade é encontrada relativamente às atividades de mineração (art. 47, inc. VIII, do Dec.-lei n.º 227/67). Ainda, no Código de Proteção do Consumidor pelo fato do produto ou do serviço, ou pelos acidentes de consumo, Lei n.º 8.078/90 (artigos 12 a 17), o que veio a ser complementado pelo artigo 931 do novo Código Civil relativamente à responsabilidade civil do empresário e da empresa pelo fato do produto. Cite-se, também, a responsabilidade por danos causados por objetos caídos ou arremessados de casas (art. 938 do Código Civil) e a responsabilidade dos patrões e comitentes por atos dos seus empregados e prepostos (art. 932, inc. III, do Código Civil e Súmula 341 do STF). Idêntica responsabilidade objetiva é verificada para o dono ou detentor do animal, por dano por este causado (art. 936 do Código Civil), e pela ruína do prédio que acarrete dano a terceiro (art. 937 do Código Civil). Por derradeiro e mais emblemático, digno de nota o preceito constitucional insculpido no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal, inerente à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas públicas.

Neste contexto é que se insere a Lei Anticorrupção Empresarial, constituindo-se a mais recente hipótese legal de responsabilidade objetiva, civil e administrativa, por atos de corrupção praticados por pessoas jurídicas em sua relação com a administração pública nacional ou estrangeira.

Consoante já ponderado, desde a abertura da Lei Anticorrupção Empresarial há registro expresso em seus artigos 1º e 2º no sentido de que a responsabilização das pessoas jurídicas por atos de corrupção contra a administração pública é objetiva, civil e administrativamente.

Consoante destaca Dematté (2015, p. 112-113), merece atenção o conteúdo explicativo contido no artigo 2º, ao estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica “[...] pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não [...]”. Diante desta redação, a responsabilização objetiva da empresa por atos corruptivos está condicionada apenas à prova de que os atos lesivos tenham gerado algum benefício ou satisfeito algum interesse da pessoa jurídica, de forma exclusiva à infratora ou de maneira compartilhada entre ela e outros possíveis beneficiários ou interessados. Não basta, portanto, o simples fato corruptivo e o atingimento do interesse da administração pública. Faz-se necessária a comprovação do beneficiamento da empresa, exclusivamente, ou

compartilhado com terceiro. Há, assim, uma combinação necessária: “[...] ato lesivo x benefícios/interesses [...]”.

Diante desta realidade e a partir do fundamento histórico sempre preconizado para a atribuição da responsabilidade objetiva, impende esclarecer se também no campo da nova Lei Anticorrupção Empresarial brasileira a teoria do risco é a pedra de toque para sua incidência.

Partindo da concepção contida no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil brasileiro, que condiciona a responsabilidade objetiva à previsão expressa em lei ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem, percebe-se que houve opção do legislador pátrio em regradar, no primeiro capítulo da Lei n.º 12.846/2013, explícita e independentemente de qualquer justificação, a necessária responsabilização objetiva, civil e administrativamente, diante da prática de atos corruptivos oriundos das pessoas jurídicas em sua relação com o poder público. Pode-se identificar, indubitavelmente, a existência da *mens legis* no sentido de proteger o erário e, por consequência, a sociedade frente à corrupção e seus efeitos danosos mediante a inserção, sem motivos explícitos, da responsabilidade objetiva pela via legal, diretamente.

Esta conclusão, com referência ao ente empresarial, é reforçada, já que não se pode identificar na prática de atos de corrupção a existência de risco decorrente da atividade de qualquer pessoa jurídica.

Aliás, somente poderíamos imaginar a existência de risco de corrupção na atividade das pessoas jurídicas se ainda pudéssemos justificar como fator positivo a ocorrência de práticas corruptivas no meio empresarial, como fonte geradora de progresso, consoante preconizado nos primórdios do desenvolvimento da sociedade moderna, notadamente norte-americana, a partir da teoria da modernização, sob a perspectiva funcionalista, já explorada ao início deste capítulo. Sob aquela perspectiva, a corrupção estaria abrangida nos riscos econômicos da atividade empresarial, devendo ser embutida em seus custos, acarretando, por isso, responsabilização objetiva. Haveria aqui, entretanto, um contrassenso, porquanto sob tal cultura, a corrupção não era considerada, absolutamente, uma postura ilícita, sendo até protegida em certa medida. Por isso, de um ato corruptivo não poderia decorrer a responsabilidade de indenização.

Desta forma, é estreme de dúvida que o fundamento para a responsabilidade objetiva por atos de corrupção empresarial contida na Lei n.º 12.846/2013 repousa em uma culpabilidade especial, que é inerente às pessoas jurídicas, a chamada culpabilidade de organização ou culpabilidade corporativa, segundo a qual é inerente à existência de uma

corporação empresarial a exigência do cumprimento das normas jurídicas e morais, em especial aquelas que possuam conexões negociais com a administração pública (DEMATTE, 2015, p. 115). Trata-se de responsabilizar a pessoa jurídica pelo descumprimento de seu dever inerente à existência corporativa, isto é, dever de cumprir sua obrigação fundamental de atender as leis e os princípios do sistema em que estarão inseridas, notadamente aqueles que regem o seu relacionamento com o poder público. Afinal, a concepção de uma empresa pressupõe o cumprimento das regras existentes, porquanto instituídas pela vontade humana, não da natureza. E toda vontade humana, sob a vigência de um Estado de Direito, condiciona o atendimento das normas existentes, não refugindo a pessoa jurídica deste compromisso (CARVALHOSA, 2015).

Por isso, Osório (2011) preconiza que as empresas se vinculam àquilo que denomina de um Direito Administrativo Sancionador, que possui normas que não se confundem com o direito penal. Daí a possibilidade de não se sujeitarem, necessariamente, às regras sancionatórias compatíveis com a culpabilidade do direito penal, que exige a compatibilização com o agir doloso ou culposo para a imposição de sancionamento. A expressão culpabilidade empresarial não possui, no ambiente civil e administrativo da responsabilidade objetiva da Lei Anticorrupção Empresarial, o conceito penalístico. Prescinde do dolo e da culpa. Trata-se da responsabilidade decorrente da sua própria existência e seus fins conforme o sistema jurídico em geral, bastando a ocorrência de algum dos atos lesivos descritos no artigo 5º da Lei n.º 12.846/2013, o nexo causal e o resultado.

Neste sentido, em se tratando de responsabilidade objetiva empresarial, será necessário considerar não apenas aquele que representa a pessoa jurídica, segundo seus estatutos ou contratos sociais, nem apenas os que estão vinculados formalmente a ela por qualquer espécie de relação jurídica que seja comprovável através de documentação, como, por exemplo, carteira profissional ou contrato, mas também serão considerados aqueles que informalmente agem pela empresa, segundo seus usos e costumes comerciais, conforme preconiza o conteúdo do artigo 3º da Lei Anticorrupção Empresarial.

Nesta linha, Khouri (2011, p. 96-105) ressalta que a identificada função sancionatória ou punitiva da responsabilidade civil, em sua modalidade objetiva, desprezou a culpa, porém, persiste absolutamente vinculada à necessidade de demonstração da quebra do dever. Este dever que é “distribuído e redistribuído continuamente pelo ordenamento com a finalidade de que o instituto da responsabilidade civil exerça sua função de proteger a vítima”, sem abrir

mão de sua força sancionatória em desfavor daqueles que quebrarem o dever, gerando danos injustificados.

Em suma, há, portanto, uma responsabilidade objetiva que decorre de opção legislativa, prescindindo da teoria do risco, porquanto se funda na necessidade de a pessoa jurídica comportar-se, em seus relacionamentos negociais, conforme o sistema jurídico vigente, o que pressupõe, em última análise, sua atuação com eticidade, moralidade e legalidade (DEL POZO, 2016).

Com o estabelecimento da responsabilidade administrativa e civil objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção praticados em seu relacionamento com a administração pública, não poderia a Lei Anticorrupção Empresarial deixar de disciplinar também os instrumentos processuais e extraprocessuais que viessem a contribuir para a sua aplicação e apuração. E, para tanto, o fez por meio de dois institutos que se pretende verificar, à exaustão, na medida em que à responsabilidade civil objetiva se vinculam e com ela perfazem um círculo harmonioso capaz de atenuá-la e estimular o resgate da necessária moralidade empresarial subsumida em toda a Lei Anticorrupção. São eles a existência de efetivos programas de *compliance* e o acordo de leniência, que serão objeto de análise quando da propositura de política pública voltada à prevenção e enfrentamento da corrupção, no último capítulo.

Como toda legislação recente, não houve tempo suficiente para que a doutrina e os Tribunais assentassem os temas mais relevantes da Lei nº 12.846/2013 – alguns deles acompanhados de certa controvérsia na interpretação e aplicação das normas de regência. Assim, ainda viceja um espaço muito importante que necessita de ser explorado, vinculado ao conteúdo da Lei Anticorrupção Empresarial e seus reflexos, inclusive decorrentes da responsabilidade civil e administrativa objetiva. Os desafios são imensos, neles se inserindo os instrumentos judiciais e extrajudiciais oferecidos pela Lei n.º 12.846/2013 para que se tornem eficazes.

Ademais, se a história nos revela que o fenômeno da corrupção assolou os povos desde seus primórdios e prossegue se revelando intenso na atualidade, no Brasil essa mazela tem se mostrado hodiernamente avassaladora, provocando um turbilhão de consequências, quer seja na economia, com sérios prejuízos, quer seja na política, com uma absoluta instabilidade e imprevisibilidade, quer seja nas instituições, porquanto geradora de insinuações que as colocam em prova, quer seja para a sociedade, que se vê arremessada neste emaranhado de percalços, de versões, de fatos, de processos e investigações. Isso tudo, no atual momento histórico brasileiro, é representado pelo paradigmático, inigualável e

retumbante caso de corrupção intitulado de Operação Lava Jato, que se passará a explorar como cerne do movimento a ser encaminhado com vistas ao estabelecimento de políticas públicas preventivas e combatentes da corrupção.

4 O CASO DA OPERAÇÃO LAVA JATO NO BRASIL, SEUS REFLEXOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E INSTITUCIONAIS DECORRENTES DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO O MERCADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE CRÍTICA

Ao nos depararmos com os escândalos decorrentes das práticas corruptivas entrelaçando o setor público brasileiros em compadrio com grandes setores econômicos icônicos de nossa sociedade, somos conduzidos pela ânsia de encontrar um fator determinante, instados que somos a vislumbrar qual foi o caminho percorrido para que tenhamos chegado a tamanho descalabro e destruição dos valores mais caros que deveriam imperar no seio da administração pública, da sociedade e de todas as relações decorrentes desses dois ambientes.

A despeito das origens e da formação do Estado brasileiro, já demonstradas em capítulo antecedente e que muito esclarecem a realidade atual, Garschagen (2017, p. 269) incrementa o debate sustentando que o problema brasileiro não pode ser explicado apenas por suas origens e pela formação do povo e do Estado. Preconiza a necessidade de reconhecermos a existência de um histórico intervencionismo nacional, porquanto nossa cultura política se constituiu tanto de cima para baixo como pelo caminho inverso. Neste sentido, apregoa ser imperioso admitir que a sociedade brasileira sempre permitiu, por ação ou omissão, que o governo se transformasse no principal agente social. Mas, referindo-se à classe política e empresarial dirigente, sustenta ser pior ainda termos admitido “[...] que algo tão importante quanto a política fosse deixado na mão daqueles que parecem representar o que temos de pior [...]”. Sustenta existir grande responsabilidade por parte da sociedade pelos problemas vividos hodiernamente, porquanto se manteve alheia ao que acontece e só se scandalizou quando os problemas apareceram na imprensa. Alega que “[...] deixar o país na mão dos piores não nos torna melhores [...]”.

Esta apatia nacional vivida historicamente com relação ao necessário enfrentamento das mazelas operadas pelas classes políticas na gestão do erário parece ter fomentado, também, o caldo da impunidade que soçobra, credenciando o pensamento predominante da existência de impunidade e da seletividade quanto às questões decorrentes da malversação dos recursos públicos e da apropriação do público pelo privado, em detrimento dos interesses e das acentuadas e sempre crescentes necessidades sociais.

Quando nos deparamos com o escândalo da Lava Jato, a primeira impressão que pode exsurgir mediante uma análise até perfunctória é no sentido de que seus acontecimentos são resultado da astúcia e organização de determinado grupo de agentes políticos e econômicos que passaram a agir à margem das estruturas de controle existentes, sem nexos ou precedência com fatos anteriormente ocorridos, notadamente em virtude de que, não muito antes, outro escândalo de proporções bem próximas havia sido desvelado e punidos seus autores, o também emblemático caso do Mensalão. Ocorre, entretanto, conforme aponta com propriedade Netto, que nos últimos anos os escândalos em série indicavam que era preciso mais dedicação e atenção ao combate à corrupção. Isto porque o Mensalão, a despeito de ter resultado na prisão de muitos personagens importantes da vida política e econômica nacional, não foi suficiente para intimidar boa parte dos mesmos e de outros envolvidos que já naquele momento desfrutavam da seiva da corrupção. Enfim, as ações promovidas para debelar o esquema corruptivo que fomentou o Mensalão não foi pedagógico e suficiente como se poderia imaginar. E a acomodação da sociedade e dos agentes de fiscalização, na crença de que doravante tais práticas estariam banidas ou muito mitigadas no cenário nacional, não poderiam ter ocorrido. Adverte Leitão Netto que quando o caso do Mensalão começou a ser investigado, a partir da denúncia do ex-deputado Roberto Jefferson, “[...] muita gente estava convencida de que não iria adiante [...]”. Concomitantemente ao dreno do Mensalão, outra “[...] estrutura paralela já naquele momento passou a ser montada na Petrobras para tirar dinheiro de negócios com o Estado para entregar a pessoas e partidos. Afirma que quando estourou o mensalão, essa outra frente continuou em atividade [...]” (LEITÃO NETTO, 2016, p. 274).

Realmente, quando analisados os números e as informações reveladoras dos índices de corrupção praticados no ambiente dos fatos que motivaram a Operação Lava Jato, parece que os sete anos do processo do Mensalão não foram suficientes para intimidar os envolvidos e seus asseclas. Netto, mais uma vez, acentua que a despeito das revelações estarrecedoras de toda a investigação e do processo do Mensalão, seus envolvidos não se intimidaram e continuaram extraindo vultosos recursos públicos da Petrobrás, em franca demonstração no sentido de que a certeza da impunidade tem raízes profundas no país, “[...] e que o princípio *erga omnes* nunca foi algo com o qual o país tenha se acostumado a conviver. A Lava Jato tentou quebrar essa tradição [...]” (LEITÃO NETTO, 2016, p. 274).

O que se deve perquirir e esclarecer, entretanto, é se há uma correlação entre ambos os escândalos de corrupção que nos propulsione a, depois de dois episódios que fragilizaram as

instituições, denegriram a imagem das estruturas políticas e esfacelaram a economia brasileira e boa parte dos recursos públicos sempre escassos em um país que hiberna e não consegue tomar um rumo constante de desenvolvimento e bem estar social, podemos extrair ilações que nos conduzam a formulação, de uma vez por todas, de políticas públicas saltares com vistas à prevenção e combate ao mal das práticas corruptivas no seio da administração pública brasileira.

4.1 O PRECEDENTE DO MENSALÃO E SUA CORRELAÇÃO COM A OPERAÇÃO-LAVA JATO

Em sua profunda reflexão sobre aquilo que denominou das duas maiores investigações de crimes de corrupção sistêmica na Itália e no Brasil, as operações Lava Jato no Brasil e Mãos Limpas na Itália, Chemim (2017, p. 45-51) preconiza que se deva olhar a corrupção no espelho. Isto porque, analisando os fatos ocorridos, verifica absoluta correlação entre a sequência de acontecimentos que permitiram a ocorrência de assombrosas práticas corruptivas em ambos os países. Apregoa que a corrupção não nasceu por ocasião destas investigações, e que as complexidades de ambos os países tornam o sucesso das operações ainda mais significativo. Porém, não fosse a legislação benevolente e o excesso de liberdade interpretativa, os dois países poderiam ter estancado a sangria de dinheiro público, bem como reduzindo os impactos econômicos negativos que seguidos desfalques vinham provocando bem antes de 1992 (Mãos Limpas) e 2014 (Lava Jato). Aponta que na Itália, por exemplo, já em 1973 havia sido identificado um caso significativo de financiamento espúrio de partidos políticos e corrupção em empresas de petróleo italianas e multinacionais desde 1962. Tais apurações foram fulminadas por discussões processuais sobre competência, bem como esvaziadas a partir do deslocamento dos processos de um Tribunal para outro. Revela que “[...]o que não foi alcançado pela prescrição foi favorecido por posteriores leis de anistia [...]”. No Brasil, da mesma forma, a corrupção operada e revelada pela Lava Jato a partir de 2014 poderia ter sido descoberta muito antes, ao menos desde os primeiros anos do novo século, quando diversas grandes investigações envolvendo fraudes licitatórias, desvios de verbas e corrupção vieram à tona e não tiveram sequência por questões formais levadas aos Tribunais que causaram a nulidade das investigações. Chemim (2017) ressalta que várias operações de vulto reveladoras de corrupção foram anuladas no Superior Tribunal de Justiça, destacando:

Operação Boi Barrica, de 2006, que apurava caixa dois para o governo do Maranhão e envolvia Fernando Sarney, filho do ex-senador José Sarney; Operação Navalha, de 2007, envolvendo vários políticos, de prefeitos a deputados e até mesmo um governador, além de empreiteiras no desvio de verbas públicas mediante superfaturamento de obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do Programa Luz para Todos, ambos do governo federal; e a Operação Castelo de Areia, de 2009, que envolvia a empreiteira Camargo Corrêa e diversos políticos e partidos.

O Procurador da República Deltan Dallagnol (2017), que comanda a Operação Lava Jato em Curitiba, identifica a Operação Castelo de Areia como a Lava Jato que não aconteceu. Refere que as provas coligidas na Operação Castelo de Areia, em 2009, apontavam uma série de evidentes crimes praticados por uma grande empreiteira, posteriormente identificada na Lava Jato como propulsora de grande parte dos atos corruptivos. Entre suas obras suspeitas, estava a construção da Refinaria Abreu e Lima, que mais tarde, na Lava Jato, revelou-se como uma das maiores fontes de corrupção. Nas investigações promovidas, apurou-se que vários políticos influentes apareciam na lista de favorecidos por pagamentos da construtora. A investigação estava se avolumando sobre grandes empreiteiras e políticos quando o Superior Tribunal de Justiça anulou toda a investigação, basicamente por dois motivos. Três ministros daquela corte entenderam que a notícia anônima que havia gerado a investigação da Polícia Federal não era substrato suficiente para alavancar diligências investigativas. Também entenderam que a delação premiada que também embasava o começo das investigações deveria ter sido revelada, mas foi mantida oculta ao início. Esta decisão pôs por terra todo um caminho de investigações altamente reveladoras dos meandros da corrupção já existente no meio político em conluio com grandes empreiteiras, o que seria, depois, o cerne da Operação Lava Jato. Quanto à Operação Castelo de Areia, um Ministro do STJ não acompanhou a decisão que a anulou. Também três Desembargadores do Tribunal Regional Federal haviam entendido que se tratava de investigação plenamente válida no julgamento da apelação. Da mesma forma, o juiz original não considerou nulas as provas obtidas (DALLAGNOL, 2017).

Chemim (2017, p. 50) refere que se tomarmos a Operação Castelo de Areia por paradigma, caso não tivesse ela sido anulada, a Lava Jato poderia ser antecipada em seis anos, evitando que bilhões fossem desviados da Petrobras. Neste particular, a operação que desvelou a maior aproximação entre os esquemas de práticas corruptivas do “Mensalão” e da Lava Jato foi a 17ª fase da Lava Jato, denominada de “Operação Pixuleco”. Nela, um relatório da Receita Federal revelou que, entre 2006 e 2013, uma empresa supostamente de consultoria (que se prefere ocultar o nome), de propriedade de um dos grandes operadores do “Mensalão” (condenado naquele processo) recebeu dinheiro de pelo menos cinco empresas implicadas na

Lava Jato (construtoras que também não se pretende explicitar o nome). Houve a apuração no sentido de que o então Ministro-Chefe da Casa Civil já havia começado a articular o esquema na Petrobras mesmo no transcurso do Mensalão. O Procurador da República Carlos Fernando, em entrevista a Rodrigo Chemim (2017), revelou que o DNA de compra de apoio parlamentar com dinheiro do Banco do Brasil foi o cerne do caso Mensalão, e com o dinheiro da Petrobras, no caso da Lava Jato. Uma grande diferença entre ambos os escândalos foi apontada, isto é, no Mensalão havia a compra de votos e fidelidade nas votações do Congresso, mediante pagamento mensal a parlamentares. Na Lava Jato, houve o desvio em proveito próprio de parlamentares, agentes públicos e partidos políticos, caracterizando não mais a necessária troca de apoio parlamentar e partidária, mas também o enriquecimento pessoal e o desvio para pagamento de campanhas eleitorais, em verdadeiro loteamento do Estado entre partidos e seus comandantes, em conluio com empresas que se prestaram a engendrar todo o sistema corruptivo.

Estas afirmativas encontram respaldo quando analisados os meandros do escândalo do “Mensalão”, que escancarou em 2005, a partir das revelações do então deputado Roberto Jefferson, o pagamento de um valor mensal de R\$ 30.000,00 por parte de integrantes do partido governista a diversos parlamentares de vários partidos para a obtenção de apoio nas votações importantes na Câmara dos Deputados entre o período de 2002 a junho de 2005. Esta prática já era comentada nos círculos da República, até que o deputado federal Roberto Jefferson, em entrevista a um jornal de grande circulação nacional, no dia 06 de junho de 2005, denunciou com detalhes os acontecimentos.

No âmbito do governo federal, o personagem central era personificado pelo então Chefe da Casa Civil e o tesoureiro do partido político do Presidente. Ambos eram os responsáveis pela gestão da “compra” de votos dos parlamentares. Os recursos eram desviados de empresas públicas e provinham também de empresas privadas e de bancos por meio do arrecadador Marcos Valério, publicitário e dono das agências que mais mantinham contrato de trabalho com órgãos do governo. Valério era o operador do Mensalão e arrecadava o dinheiro por meio do superfaturamento de licitações envolvendo publicidade para o governo, junto a empresas privadas, ou mesmo de contratos fictícios sem a prestação do devido serviço. Os valores eram aviltados e repassados aos corruptores, que faziam parte do governo central, para que corrompessem os parlamentares.

Em virtude do foro especial por prerrogativa de função, o processo e julgamento dos envolvidos ocorreu no Supremo Tribunal Federal, identificado por Ação Penal n.º 470,

iniciando em agosto de 2007. A denúncia do Ministério Público dirigiu-se contra 40 acusados. A instrução criminal dos 40 réus foi muito demorada e complexa porquanto, além da oitiva de todos os acusados, foram ouvidas mais de 600 testemunhas. Os autos do processo chegaram ao número de 51.615 páginas. O acórdão do julgamento tem 8.405 laudas (BRASIL, STF, 2013).

Em agosto de 2007, mais de dois anos após ser denunciado o esquema, o STF (Supremo Tribunal Federal) acatou a denúncia da Procuradoria Geral da República e deu início ao processo contra quarenta envolvidos no escândalo do Mensalão, contendo a prática de crimes de corrupção ativa e passiva, formação de quadrilha, peculato, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta e evasão de divisas. O STF começou o julgamento no dia 2 de agosto de 2012. No dia 13 de março de 2014, foi encerrado, com a condenação de 24 dos 40 denunciados.

Importante observar que o Supremo Tribunal Federal, desde a promulgação da Constituição de 1988, não havia condenado criminalmente qualquer autoridade que tivesse sido ali denunciada. Este dado, por si só, demonstra a relevância paradigmática do julgamento da Ação Penal n.º 470, porquanto a partir daquele histórico julgamento deveriam ter sido abertos os caminhos porventura necessários à implementação de políticas públicas eficazes no combate e prevenção da corrupção, o que se vê não ocorreu. Ao contrário, em vez de estancar as práticas corruptivas, a Operação Lava Jato nos revelará novos escândalos ainda mais estarrecedores poucos anos depois. Praça ressalta que havia, naquele momento, um sentimento entre corruptos de baixíssima expectativa de punição para suas práticas no Brasil. Afirma que mesmo após o julgamento do Mensalão pelo STF, “[...] analistas discutiam se o comportamento do Judiciário seria consistente ao longo do tempo e se o escândalo mudaria os cálculos dos atores corruptos [...]” (PRAÇA, 2017, p. 108).

Dado que se considera importante diz respeito ao fato de que, quando analisadas acuradamente as 8.405 (oito mil, quatrocentas e cinco) laudas do julgamento histórico do Mensalão, percebe-se que, a despeito da profundidade com que os temas e as teses foram tratadas, não houve uma preocupação no sentido de se alertar para a necessidade da existência de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção no Brasil. Da leitura atenta de todo o acórdão, conclui-se que o julgamento foi profundo, detalhado e exaustivo, realmente audacioso para a história de nosso país. Entretanto, como referiu Moro em sua fala no Simpósio de Direito Empresarial, em 20 de agosto de 2015, em São Paulo, a depuração do julgamento do Mensalão nos dá a sensação de que, com ele, se estaria selando novo marco no

controle da corrupção, vislumbrando-se doravante maior respeito pela coisa pública e redução dos índices corruptivos. Asseverou em sua fala:

Não raramente eu encontro pessoas que me dizem que ‘este caso vai mudar o país’. Eu espero que sim, mas confesso que não tenho poderes de premonição a respeito do que vai acontecer no futuro, sequer no próximo mês. Eu ouvia também há dois, três anos, comentários generalizados de que o caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal, a Ação Penal 470, ia mudar o país. Eu não sei se mudou ou não mudou. Evidentemente é uma decisão que merece todos os elogios, mas fico me perguntando se por vezes nós não estamos adotando uma postura muito cômoda em pensar que estes casos vão ser uma espécie de salvação nacional, uma espécie de sebastianismo de decisão judicial (LEITÃO NETTO, 2017, p. 240-2410).

Da verificação amiúde do texto do acórdão, nota-se que a alusão ao tema das políticas públicas necessárias ao combate à corrupção se dá muito esporadicamente, *a latere* e no sentido de que há, sim, a obrigação de sua existência. Entretanto, não se observou um enfoque mais concreto no sentido de o Poder Judiciário demonstrar a primazia que o tema deve exercer, em especial diante da realidade que demonstra a existência de práticas corruptivas que corroem o erário e proporcionam acentuado déficit de cidadania. Em um primeiro momento, o voto da Ministra Rosa Weber tangenciou a necessidade de existência de políticas públicas com este jaez, quando asseverou:

Não se desconhece que o constitucionalismo contemporâneo descortina a exigência de um controle efetivo e intenso da própria atividade política pelo Poder Judiciário, sendo certo que “a judicialização da política contribui para o surgimento de um padrão de interação entre os poderes que não é necessariamente deletério da democracia”. Nessa perspectiva, “a ideia é, ao contrário, que democracia constitui um requisito da expansão do poder judicial. Nesse sentido, a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas deve ser vista como um desdobramento das democracias contemporâneas. A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. (BRASIL, STF, 2013).

Mesmo tendo referido a possibilidade da judicialização da política, e da jurisdição constitucional intervir ativamente no processo de formulação de políticas públicas, não se vê o enfrentamento da necessidade de, por meio de um julgamento de tamanha relevância ou em outros que ainda pudessem ocorrer, dar-se o fomento de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção. Não podemos olvidar, neste sentido, o comando existente na Convenção de Mérida, que compele todos os agentes públicos à implementação de políticas públicas voltadas ao combate à corrupção, o que também significa a existência do necessário controle sobre a existência dessas políticas.

O momento de maior enfrentamento do tema foi verificado no voto do Ministro Celso de Mello, que, com acuidade, atentou para o imperativo decorrente da Convenção de Mérida, a partir dos reflexos perversos das práticas corruptivas. Afirmou com precisão:

A corrupção deforma o sentido republicano de prática política, afeta a integridade dos valores que informam e dão significado à própria ideia de República, frustra a consolidação das Instituições, compromete a execução de políticas públicas em áreas sensíveis como as da saúde, da educação, da segurança pública e do próprio desenvolvimento do País, além de vulnerar o próprio princípio democrático. Daí os importantes compromissos internacionais que o Brasil assumiu em relação ao combate à corrupção, como o evidencia a assinatura, por nosso País, da Convenção Interamericana contra a Corrupção (celebrada na Venezuela em 1996) e da Convenção das Nações Unidas (celebrada em Mérida, no México, em 2003). As razões determinantes da celebração dessas convenções internacionais (uma, de caráter regional, e outra, de projeção global) residem, basicamente, na preocupação da comunidade internacional com a extrema gravidade dos problemas e das consequências nocivas decorrentes da corrupção para a estabilidade e a segurança da sociedade, eis que essa prática criminosa enfraquece as Instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça, além de comprometer a própria sustentabilidade do Estado democrático de direito, considerados os vínculos entre a corrupção e outras modalidades de delinquência, com particular referência para a criminalidade organizada, a delinquência governamental e a lavagem de dinheiro. (BRASIL, STF, 2013).

Por derradeiro, encontra-se alusão subliminar ao tema das políticas públicas nas assertivas do Ministro Ayres Britto:

Não custa lembrar, ainda, que a própria doutrina (estou citando José Paulo Baltazar) chega a dizer que a lavagem é espécie de delito pluriofensivo. Vale dizer: visa à proteção não só do bem jurídico protegido pelo delito antecedente (administração pública) como também a ordem econômico-financeira (da qual o sistema financeiro nacional faz parte). Nessa contextura, o fato é que o sistema financeiro nacional acaba entrando em colapso. Isto porque foi "informado" de uma coisa que, no plano dos fatos, jamais aconteceu. O que, certamente, comprometeu as políticas públicas adotadas a partir daquelas informações distorcidas. (BRASIL, STF, 2013).

Portanto, fundamental acentuar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento histórico da Ação Penal n.º 470, envolvendo o chamado escândalo do Mensalão, em esparsas passagens, enfrentou o tema da corrupção e sua conexão com as políticas pública no voto de três de seus dez ministros votantes⁷⁰. Entretanto, quando analisadas suas mais de oito mil páginas, o tema apenas foi objeto de abordagem nas ínfimas passagens citadas. Além disso, à exceção do Ministro Celso de Mello, não se verificou uma preocupação acerca da existência de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção no país. E mesmo no

⁷⁰ Somente dez ministros participaram do julgamento, pois um assento no Supremo Tribunal Federal não estava preenchido, pendente de nomeação pelo Executivo.

referido voto, houve menção à Convenção de Mérida e da OEA, sem avançar quanto à necessidade de instrumentos mais eficazes de controle das práticas corruptivas.

Em julgamento de tamanha extensão e profundidade, com repercussão nacional e internacional histórica, certamente, haveria espaço para maiores incursões teóricas e hermenêuticas acerca da relevância de se estabelecer, também no âmbito das ações penais voltadas ao combate às práticas corruptivas e seus consectários, uma maior atenção à importância da existência de políticas públicas voltadas à prevenção e combate da corrupção. Não houve a atenção necessária com vistas a estabelecer, pela via de um julgamento histórico e inédito, as condições de possibilidade para se avançar imensamente no enfrentamento eficiente e eficaz do problema central daquele julgamento, a corrupção.

E o caminho continuou a ser trilhado nos moldes tradicionais e sempre percorridos. Apesar de a descoberta do Mensalão em 2005 ter representado uma virada no cenário de impunidade da corrupção nacional, consoante afirma Praça, o sinal dado pelo sistema judicial no sentido de que a impunidade de políticos criminosos e seus comparsas não seria tolerado, tal mensagem não foi levada a sério por muitos deles. Afirma que a despeito de alguns réus terem sido condenados pelo STF naquele contexto, “[...] continuaram seus esquemas e foram novamente incriminados na Operação Lava Jato [...]” (PRAÇA, 2018, p. 64-65). Evidentemente não há apenas um motivo pelo qual se chegou a tamanho descalabro no seio dos Poderes Executivo e Legislativo proporcionado por um sistema corruptivo organizado e disseminado. Mas, não se desautoriza ilação no sentido de que a falta de aprofundamento do tema das políticas públicas voltadas à prevenção e combate da corrupção seja um deles. Após a Ação Penal n.º 470, hodiernamente, vemos estarecidos a revelação de outros escândalos ainda mais graves, como o caso agora denominado Lava Jato, com a drenagem de quantias inimagináveis de recursos públicos por meio da corrupção que permaneceu instalada nos meandros do poder político nacional. Parece que a história não nos ensinou. Mas, uma certeza se pode ter. Foi-se a ingenuidade. A forma lúdica com que enfrentado o problema da corrupção no julgamento do Mensalão, no aspecto da necessidade da existência de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção, somente terá algum sentido se servir de alerta para demandas que se avizinham.

4.2 AS ORIGENS DA OPERAÇÃO LAVA JATO

O fenômeno da corrupção que se tem revelado a partir da Operação Lava Jato vem recebendo as mais variadas interpretações, algumas sob o enfoque sociológico, outras sob o viés político e com ênfase no interesse econômico.

Encontramos no pensamento de Souza uma prospecção econômica, permeada de um enfoque político, quando atribui a Operação Lava Jato ao pacto antipopular da elite com a classe média, impregnadas de um moralismo patrimonialista que proporciona aquilo que denomina de um pacto elitista caracterizador de uma violência simbólica que escamoteia interesses econômicos e políticos envolvendo, inclusive, a imprensa brasileira que sempre teve conhecimento das práticas corruptivas historicamente perpetradas, mas as manteve ocultas por também delas se beneficiar. Afirma a existência de um pacto entre os donos do poder para “[...] perpetuar uma sociedade cruel, forjada na escravidão [...]” (SOUZA, 2017). Nesta linha, Leite sustenta que a Operação Lava Jato não passa de um golpe com objetivos políticos de sobrepujar a manutenção no poder de governantes que “representariam os interesses da maioria dos brasileiros”. Este golpe seria uma montagem engendrada por setores das instituições como o Ministério Público e a Polícia Federal, em conluio com parcela de membros do Poder Judiciário, contando com o apoio de parte dominante da imprensa nacional. Todos contaminados por interesses políticos (LEITE, 2015).

A tese de uma trama política, um golpe político ou mesmo uma armação nacional para prejudicar determinados políticos ou partidos, a despeito de ser decantada como um dos motivos para a existência da Operação Lava Jato, cede a uma análise detalhada dos fatos que a motivaram, desde o primeiro momento.

Com efeito, se verificarmos os acontecimentos a partir de seus primórdios, consoante relata minuciosamente Hasselmann (2017), o que se passa (ou) com a Operação Lava Jato foi, efetivamente, obra do acaso. Revela-se que não houve medidas preordenadas que se destinavam a prevenir e repreender a corrupção, ou mesmo a efetividade de determinada política pública que tivesse sido implantada após o antecedente escândalo do Mensalão. Hasselmann (2017) assevera que o princípio de todas as investigações, revelações e consequências até hoje advindas da Operação Lava Jato está na pessoa do empresário Dunel de Hermes Magnus, de Londrina, Paraná, que se associou ao então deputado federal José Janene (hoje falecido), e que o fez ir à falência. Acuado pelos azares do referido político, resolveu levar as informações sobre lavagem de dinheiro pelo referido político em sua

empresa (falida) ao juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Não foi em forma de delação ou colaboração premiada. Tratou-se de um relato. Em vista de suas revelações, Hermes passou a ser perseguido e ameaçado, mudando-se para Santa Catarina e, mais tarde, saindo do país. Hermes Magnus entregou para o Juiz Sérgio Moro e para as autoridades provas no sentido de que o então Deputado Federal lavava dinheiro de esquemas de corrupção do Mensalão e da Petrobrás. Tais revelações ocorreram no começo de 2009, mas não tiveram imediatos desdobramentos, permanecendo inertes até o ano de 2014, quando, então, eclodiu a Operação Lava Jato (FERREIRA; PENA, 2015).

Para quem esteve no epicentro da Operação, há uma resposta evidente para que não tenham sido descobertas as práticas corruptivas anteriormente. Dallagnol (2017), o Procurador Chefe da Operação Lava Jato no âmbito do Ministério Público, assevera que o problema de fracassos em investigações anteriores é uma mazela generalizada, fruto de “[...] um sistema de Justiça deficiente”. Assim como Hasselmann (2017, p.22-30), sustenta que “o sistema é tão bem-feito para não funcionar que a Operação Lava Jato é uma exceção que confirma a regra”. Apesar de ter sido essencial o esforço e a qualificação de uma grande quantidade de agentes públicos que trabalharam na investigação, “[...] ela não existiria sem uma série de coincidências improváveis [...]” (DALLAGNOL, 2017, p. 13). Nesta senda, afirma que a semente da Lava Jato está nas investigações que revelaram crimes financeiros no Banestado, do Paraná, já em 2003, quando pela primeira vez foi formada uma força tarefa envolvendo o Ministério Público, a Polícia Federal e a Receita Federal. Naquele caso, houve os primeiros acordos de colaboração premiada escritos da história brasileira, em um total de 18. Revelou-se uma grande rede de atuação de doleiros que faziam uso de contas estrangeiras para lavar dinheiro de origem criminosa, notadamente tráfico de drogas e desvios de recursos públicos. Dallagnol (2017) informa que, no início de 2017, dos 684 acusados, apenas sete foram presos após o fim do processo, e outros seis foram detidos depois da decisão do STF que permite a prisão após condenação em segundo grau. Informa que passados mais de 10 anos do início das ações penais, apenas 1,9% dos acusados foram presos.

A reafirmação no sentido da ocasionalidade da Operação Lava Jato é confirmada por Dallagnol quando assevera que a instalação da força-tarefa do Ministério Público Federal coincidiu com a 1ª fase da Lava Jato, deflagrada em 17 de março de 2014. Entretanto, antes desta data muitas coisas já haviam ocorrido.

Dallagnol (2017) confirma as informações de Hasselmann (2017) no sentido de que as investigações iniciaram em um inquérito antigo sobre lavagem de dinheiro oriundo do

Mensalão, envolvendo o então deputado federal José Janene. Havia a suspeita de que um investimento de pouco mais de 1 milhão de reais feito por Janene na empresa Dunel, em 2008, localizada em Londrina, Paraná, consistia em lavagem de dinheiro por Janene. Em vista da localização desta empresa, a competência foi atribuída à Vara Especializada em Crimes Financeiros e de Lavagem de Dinheiro de Curitiba, cujo titular já era, à época, o juiz Sérgio Moro. Tais recursos foram rastreados e, com isso, houve a demonstração no sentido de que parte deles vinha da empresa CSA, controlada por José Janene e Alberto Youssef, um conhecido doleiro que já estava envolvido no escândalo do Banestado e, nele, já havia feito delações que contribuíram para a elucidação dos fatos. Outra parte do valor provinha de empresas em nome de interpostas pessoas (“laranjas”) controladas pelo doleiro Carlos Habib Chater. Uma dessas empresas era um posto de combustível, o Posto da Torre, em Brasília. Daí originou-se o nome da Operação Lava Jato, em alusão ao serviço de limpeza de automóveis que costumeiramente existe em postos de combustíveis.

Esta investigação antecedente à primeira fase da Lava Jato (17.03.2014), envolvendo Janene, Youssef e Chater era conduzida pelo Delegado Márcio Anselmo.

O divisor de águas, no dizer de Dallagnol (2017), ocorreu em virtude da intensificação das investigações realizadas para apurar lavagem de dinheiro envolvendo Youssef, Chater e o então deputado Janene, sendo obtida pela Polícia Federal autorização judicial para iniciar uma interceptação telefônica, com o fito de apurar quais crimes estariam acontecendo sob a fachada de empresas, por meio de operações financeiras suspeitas. Foi daí que, ainda no mês de julho de 2013, a delegada Erika Marena teria batizado o caso com o nome de Lava Jato.

Com a quebra do sigilo telefônico autorizada judicialmente, inicialmente havia dificuldades em decifrar as comunicações trocadas pelos envolvidos, em especial pois costumavam utilizar o aparelho BlackBerry, muito empregado por criminosos à época, em razão de que permitia a emissão de mensagens criptografadas, à prova de interceptação, o que somente foi superado com o emprego de um decodificador identificado por BBSAC. Por meio das mensagens decifradas, chegou-se mais uma vez ao doleiro Alberto Youssef, que já havia se envolvido no anterior caso do Banestado, cumpriu bom tempo de prisão e efetuou colaboração premiada. Teve-se a confirmação de que havia um esquema de lavagem de dinheiro comandada pelos doleiros Carlos Habib Chater, Alberto Youssef, Raul Srouf e Nelma Kodama. A partir das novas apurações envolvendo os aludidos doleiros, a Polícia Federal obteve autorização de quebra de sigilo telemático de Alberto Youssef, tendo acesso aos seus e-mails. Um deles chamou atenção especial, datado de 26 de abril de 2013, quando

uma concessionária passava a ele dados para o pagamento de um veículo Land Rover Evoque blindado. Apesar de Youssef ser o comprador, a nota fiscal anexada ao e-mail estava em nome de Paulo Roberto Costa, que havia sido escolhido pelo governo para o disputado cargo de diretor de Abastecimento da Petrobras em 2004, lá permanecendo até abril de 2012. Este negócio despertou a suspeita dos investigadores, que passaram a incluir Paulo Roberto entre aqueles investigados na 1ª fase da Lava Jato, que iniciou em 17 de março de 2014 (DALLAGNOL, 2017).

Paulo Roberto Costa, efetivamente, foi o primeiro e mais importante elo entre os doleiros e políticos que, mais tarde, seriam revelados em grande quantidade envolvidos em corrupção a partir de contratos com a Petrobrás. Porém, a atuação de Paulo Roberto Costa foi descoberta em razão da suspeita que o recebimento de um veículo de elevado valor, de um doleiro que estava cometendo, supostamente, atividades ilícitas, gerou. Costa não era o alvo central da Operação Lava Jato ao seu início, e sim a lavagem de dinheiro por doleiros, já citados. No entanto, no dia 17 de março de 2014, com a deflagração da primeira fase da Operação Lava Jato, houve o cumprimento de mandados de busca na residência e escritório de Paulo Roberto Costa, no Rio de Janeiro. Entretanto, foi constatado que houve a retirada de muitos documentos dos referidos locais pelas filhas de Paulo Roberto, acompanhadas dos maridos, o que motivou a deflagração da segunda fase da Lava Jato, no dia 20 de março de 2014, que trouxe Paulo Roberto Costa para o centro da operação, porquanto sua conduta sugestionou a ocultação de fatos relevantes, o que levou à decretação de sua prisão preventiva. Após muitas investigações, a força-tarefa da Lava Jato protocolou a primeira denúncia, sucedida de outras, todas envolvendo já recursos desviados da Petrobras e tendo como agentes principais diversos doleiros, como Alberto Youssef, e Paulo Roberto Costa. Na agenda deste, havia uma citação de Millôr Fernandes do seguinte teor: “Acabar com a corrupção é o objetivo supremo de quem ainda não chegou ao poder”. Alberto Youssef havia sido preso preventivamente ainda em 17 de março de 2014, na primeira fase da Lava Jato (DALLAGNOL, 2017, p. 69).

Outro fato elementar que contribuiu para o desenlace da Lava Jato foi um contato dos Procuradores da República com a embaixada da Suíça, porquanto suspeitavam que Paulo Roberto Costa pudesse ter alguma conta no exterior. Luc Leimgruber, membro do Ministério Público suíço contactou os Procuradores da República informando que Paulo Roberto, seus parentes e um comparsa de Alberto Youssef possuíam contas naquele paraíso fiscal, em um montante de 28 milhões de dólares, que foi lá bloqueado para investigações. O Promotor

suíço enviou um e-mail aos Procuradores brasileiros com as informações, autorizando seu uso para os fins processuais necessários. Tais informações e documento embasaram novo pedido de prisão de Paulo Roberto, que foi deferida pelo Juiz Sérgio Moro em Curitiba. Em paralelo, a equipe de Inteligência da Receita Federal passou a diligenciar e encontrou uma série de pagamentos suspeitos feitos por construtoras contratadas pela Petrobras para empresas de Paulo Roberto Costa e seus familiares enquanto ele era diretor da estatal petrolífera brasileira. Estas informações desencadearam a 6ª fase da Operação Lava Jato (DALLAGNOL, 2017).

O fio do novelo estava se descortinando, em franca confirmação daquilo que Cantone e Caringella (2017) afirmam no sentido de que a nova estrutura da corrupção no mundo dos contratos públicos caracteriza-se, em particular, cada vez mais, como uma relação estável de concertação entre empresas que desejam obter contratos públicos e cooptar servidores infieis. Não é, portanto, o suborno para conseguir um único emprego, mas uma visão estável entre os comitês de negócios e os administradores corruptíveis. Nesta senda, o cerco dos investigadores, Ministério Público, Polícia Federal e Receita Federal, a partir das evidências já reveladas, estava em torno de Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, ambos já presos preventivamente. Entretanto, ainda pairava no ar a expectativa, para os envolvidos, e o temor, para os investigadores, de que a Lava Jato pudesse tomar os rumos de outras grandes investigações malsucedidas sobre corrupção no Brasil, a exemplo das seguintes operações: Operação Diamante, de 2003, anulada pelo STJ no HC 88.825; Operação Chacal, de 2004, anulada pelo STF no HC 106.556; Operação Sundown/Banestado, de 2006, anulada pelo STJ no HC 76.686; Operação Boi Barrica/Faktor, de 2006, anulada pelo STJ no HC 191.378; Operação Dilúvio, de 2006, anulada pelo STJ no HC 142.045; Operação Suíça, de 2006, anulada pelo STJ no HC 131.225; Operação Satiagraha, de 2008, anulada pelo STJ no HC 149.250; Operação Castelo de Areia, de 2009, anulada pelo STJ nos HCs 137.349 e 159.159; e Operação Poseidon, de 2012, anulada pela Justiça Federal nos autos n.º 2009.34.00009482 (CHEMIM, 2017, p. 99).

Os rumos definitivos que impulsionaram toda a operação até o que se conhece na atualidade decorreram, sem sombra de dúvidas, das colaborações premiadas de Paulo Roberto Costa, em 27 de agosto de 2014, inicialmente, e de Alberto Youssef, mais tarde. O acordo com Costa foi o primeiro da Lava Jato, contendo 80 anexos e o relato de envolvimento de três governadores, dez senadores e quatorze deputados federais. Informou que a Petrobrás havia sido loteada pelos partidos PP, PT e PMDB (hoje MDB). Noticiou, ainda, que as principais empreiteiras do país haviam constituído um verdadeiro clube, mediante formação de cartel

que sistematicamente fraudavam licitações da Petrobras por meio de ajuste entre elas, pagamento de propina aos diretores e aos políticos e partidos que os apadrinhavam. Chemim (2017, 100-103) relata que a partir dessas colaborações premiadas, a Operação Lava Jato adquiriu um novo *status*. Refere que a “[...] investigação-mãe, para esclarecer a possível lavagem de dinheiro em que um ex-diretor da Petrobras havia ganho um veículo de presente de um conhecido doleiro, começava a gerar sua gigantesca prole”. Relata que o segundo na fila foi o doleiro Alberto Youssef, que apresentou 58 novos fatos que foram apurados. Assevera que foi “um verdadeiro efeito dominó: a cada novo acordo, novos envolvidos, novos fatos e novas provas”. Tal sucessividade de colaborações premiadas inclui, ainda ao início, os acordos com Júlio Camargo e Augusto Ribeiro de Mendonça Neto, donos do grupo empresarial Toyo Setal. Seguiu-se de Pedro Barusco, gerente executivo da Petrobrás, até a gama de outros colaboradores, pessoas físicas, e acordos de leniência, com pessoas jurídicas.

Vê-se, neste emaranhado inicial, que os atores centrais das práticas corruptivas podem ser identificados a partir de quatro categorias. Funcionários públicos, que exercem postos chave em empresas estatais; intermediários, que atuam no submundo e possibilitam a lavagem de dinheiro ilícito, na pessoa de “doleiros”; grandes empresas que atuam na construção de obras de vulto no país; e políticos, que exercem postos chave no Poder Executivo e Legislativo.

Este caminho percorrido no Brasil não destoia daquilo que Davigo (2017) já havia alertado no sentido de que a corrupção é uma doença secularizada. Uma coisa é o estado soberano. Outra é o funcionário público que, por um tempo determinado e dentro dos limites de suas funções e atribuições, é chamado a exercer autoridade não em seu próprio interesse, mas no interesse da comunidade. Assim como na Lava Jato, em seu início, os investigadores não vislumbravam a imensidão de seus desdobramentos. Davigo assevera que nenhum dos magistrados do grupo da Operação Mãos Limpas na Itália teria imaginado a vastidão da corrupção. Revela que naquele contexto também existiam os empresários que há anos pregavam os valores da ética do mercado e, no entanto, estavam tendo relações controversas. De outro lado, o mundo da política onde a situação era ainda mais séria, porque não havia apenas inconsistência entre valores afirmados e comportamento concreto, mas algo pior, estar isento da observância da norma, como se imperasse um sistema em que muitos estavam imunes aos comandos legais. Destaca que hoje tem-se a percepção profunda de que isso não é mais válido, exigindo, assim, uma necessária igualdade perante a lei. Por esta razão, a mercadoria da função pública é algo extremamente sério, não escusável ou tolerável.

A extensão e abrangência da Lava Jato, efetivamente, ao início não eram dimensionadas, conforme assevera Chemim. Verbera que, assim como na Itália, as investigações no Brasil começaram com um pequeno caso e alcançaram proporções inicialmente inimagináveis, surpreendendo o Ministro Teori Zavaski com a quantidade de informações e linhas de investigação que emergiam a cada acordo de colaboração premiada que a ele era submetido à sua homologação. Teria afirmado Teori: “A cada pena que se puxa, sai uma galinha” (CHEMIM, 2017, p. 105).

4.3 DADOS ESTATÍSTICOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO

A incursão nos meandros da Operação Lava Jato nos revela um dado inicial que se constitui em premissa para o presente trabalho científico e deve ser esclarecido desde logo. A cada dia, semana ou mês que passa, surgem novas informações relevantes, novas operações realizadas pelo Ministério Público, Polícia Federal ou outros órgãos de controle da administração pública. São fatos revelados com tamanha intensidade que tornam as estatísticas e os números da corrupção brasileira constantemente superados e acrescidos de novas circunstâncias.

A Operação Lava Jato, a partir dos dados que serão demonstrados, é o fenômeno ocorrido no Brasil que, respeitadas interpretações diversas, se constitui no acontecimento com maiores repercussões sociais, políticas e econômicas já ocorrido. Não foi nosso descobrimento, a declaração da independência, a era Getúlio Vargas, o período de ditadura militar ou mesmo o primeiro *impeachment* de um Presidente da República e o também rumoroso escândalo do Mensalão. Almeida e Zagaris (2015) reafirmam esta impressão, assinalando que desde março de 2014, os brasileiros são inundados com revelações de corrupção ligada à Petrobras consideradas sem precedentes, mesmo para um país tão acostumado à corrupção e escândalos. Para o Ministério Público Federal, Instituição com atribuições para coordenar a persecução penal e promover as medidas judiciais necessárias e decorrentes de toda a operação, a Lava Jato é “[...] a maior iniciativa de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil [...]” (BRASIL, MPF, [201-]).

A estimativa feita pelo Ministério Público Federal é de que bilhões de reais foram desviados dos cofres da Petrobrás por meio de um esquema que perdura no mínimo a dez anos. Nele, empreiteiras organizadas em cartel pagavam subornos que variavam de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados a altos executivos da estatal e outros

agentes públicos. Tais propinas eram distribuídas por intermédio de operadores financeiros, em especial doleiros. Foram identificados quatro atores principais no cenário da corrupção que foi desnudado pela Lava Jato. Muitos dados e informações, entretanto, ainda persistem encobertos pelo sigilo necessário às investigações, ou mesmo decorrente da assinatura de acordos de leniência ou colaborações premiadas que necessitam de confirmação probatória (BRASIL, MPF, [201-]).

O primeiro deles, as empreiteiras, agiam em forma de um “clube” que manipulava as licitações por meio da distribuição de vencedores entre seu grupo cartelizado. Os ganhadores das licitações eram ajustados previamente, e os preços oferecidos pelas empreiteiras à Petrobras eram calculados e ajustados em encontros secretos nos quais era definido o ganhador do certame e o preço superfaturado. Havia inclusive um regulamento expresso entre as empreiteiras, que continha as regras em forma de um campeonato de futebol. Existia, também, o registro escrito da distribuição das obras, simulando a premiação de um bingo. Agravante deste panorama estrutural era a inexistência de mecanismos preventivos nos meandros da administração das empresas, que poderiam funcionar como barreiras à corrupção (BRASIL, MPF, [201-]).

O segundo grupo de atores era composto por funcionários da Petrobrás. Para garantir que apenas as empresas participantes do cartel fossem vencedoras das licitações da Petrobrás, era necessário que cooptassem alguns de seus funcionários, peças-chave da operação. E assim se fez. A conduta corrupta dos funcionários consistia não apenas em se omitirem em relação ao cartel, que era do seu conhecimento, mas também favorecer as empresas dele participantes, quer seja restringindo convidados ou incluindo a ganhadora dentre as participantes, em uma espécie de jogo de cartas marcadas. Eram feitas negociações diretas injustificadas, bem como celebrados aditivos contratuais desnecessários e com preços abusivos. Também eram aceleradas contratações por meio da supressão de etapas importantes. Outra prática comum era o vazamento de informações sigilosas e importantes para facilitar a participação e a escolha em licitações da petrolífera. Mais uma vez, a petrolífera não mantinha instrumentos de controle interno, a exemplo de processos de *compliance*, que poderiam evitar ou mitigar a submissão às práticas corruptivas.

O terceiro elemento do enredo consistia nos operadores financeiros e seus intermediários, em especial a figura dos doleiros. Estas pessoas atuavam na intermediação do pagamento de propinas, em especial lavando dinheiro desviado da Petrobrás que era repassado a seus destinatários. Inicialmente, o dinheiro da propina saía das empreiteiras e

chegava aos operadores financeiros, em espécie, mediante movimentação no exterior por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Depois, o numerário transitava do operador financeiro para o beneficiário, em espécie, via transferência no exterior ou mesmo por meio do pagamento de bens. Neste aspecto, a assinatura de acordos de leniência e colaborações premiadas foram instrumentos importantes para a revelação dos fatos e responsabilização dos autores, constituindo-se em ferramentas curativas da corrupção que, se mantidas e aperfeiçoadas, poderão incrementar políticas públicas necessárias ao desiderato de prevenir e combater a corrupção no ambiente empresarial e suas relações com a Administração Pública.

Por fim, havia os agentes políticos. Neste ambiente, encontram-se políticos e partidos políticos beneficiados pela propina desviada da Petrobras. Havia a indicação por determinados partidos políticos dos principais diretores da Petrobras, justamente com o fito de gerenciarem e agenciarem o dreno de recursos da estatal para o enriquecimento pessoal de políticos e para o financiamento de campanhas políticas. Nesta linha, as investigações iniciaram em março de 2015, ocasião em que o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 possuíam foro por prerrogativa de função. Estes diretores da Petrobras, apadrinhados politicamente para azeitarem a máquina da corrupção na estatal, eram relacionados a partidos políticos que os haviam indicado para as diretorias da Petrobras. Apurou o Ministério Público Federal que as diretorias de abastecimento, de serviços e internacional foram distribuídas uma a cada partido (PP, PMDB e PT). Mais uma vez, o instrumento dos acordos de leniência foram relevantes para a revelação dos fatos e responsabilização dos autores, constituindo-se em instrumentos curativos que podem exercer a função pedagógica e reparadora de boa parte das mazelas provocadas pelos atos corruptivos, ao menos no que concerne à recuperação de valores e constituição de recursos que possam ser destinados a políticas públicas que contemplem ações educativas para a conscientização social acerca das mazelas da corrupção e da necessidade de sua evitação (BRASIL, MPF, [201-]).

Segundo dados fornecidos pelo Ministério Público Federal, no transcurso da Operação Lava Jato foram instaurados 1.765 procedimentos investigativos. Houve expedição de 953 mandados de busca e apreensão, 227 mandados de condução coercitiva, 103 mandados de prisão preventiva, 118 mandados de prisão temporária e realizadas 6 prisões em flagrante. Houve 395 pedidos de cooperação internacional, sendo 215 pedidos ativos para 42 países e

180 pedidos passivos com 31 países (Alemanha, Angola, Andorra, Antígua e Barbuda, Argentina, Áustria, Bahamas, Bélgica, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Espanha, EUA, França, Gibraltar, Grécia Guatemala, Holanda, Honduras, Hong Kong, Ilha de Man, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Ilha de Jersey, Ilhas de Guernsey, Israel, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Macau, México, Mônaco, Moçambique, Noruega, Panamá, Peru, Portugal, Porto Rico, Reino Unido, República Dominicana, Rússia, Singapura, Suécia, Suíça, Uruguai e Venezuela). Como resultado das investigações realizadas, no Estado do Paraná, houve o oferecimento de 72 denúncias, figurando como denunciadas 289 pessoas. Em consequência destas ações penais, 123 réus foram condenados na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, contabilizando 1.861 anos e 20 dias de penas somadas. Houve a interposição de 24 apelações criminais com origem na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba e julgadas pelo TRF4. Nestes julgamentos, 77 réus foram condenados, 33 penas foram aumentadas, 22 penas foram mantidas e 18 penas foram diminuídas. Foram 06 recursos de apelação procedentes para condenar réus absolvidos, e houve também 06 recursos de apelação que foram procedentes para absolver réus condenados em primeira instância. Somente no âmbito do Ministério Público Federal, houve 933 manifestações processuais em feitos alusivos à Lava Jato. Já na força-tarefa da Procuradoria da República do Rio de Janeiro, houve 33 denúncias, com 153 pessoas denunciadas e 37 réus condenados até o momento da pesquisa, acumulando 523 anos e 08 meses de reclusão em penas somadas. Houve também uma denúncia junto ao TRF2, contendo 19 denunciados (três deputados estaduais), sem que tenha ocorrido, até o momento, o julgamento da ação penal e eventuais recursos. Houve, neste ambiente, 204 manifestações processuais. Junto ao Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, 12 dos atuais governadores são investigados por supostos envolvimento na Lava Jato, com foro por prerrogativa de função, sendo que três já foram denunciados pelo Ministério Público Federal. Nos processos perante o STJ, houve 400 manifestações pelo MPF. Por derradeiro, junto ao Supremo Tribunal Federal, houve o oferecimento de 36 denúncias, sendo denunciadas 101 pessoas. Desde o início da Lava Jato, junto ao STF já foram instaurados 193 inquéritos, sendo que, destes, 124 continuam ativos. Houve 4,6 mil manifestações processuais em feitos que tramitam junto ao STF (BRASIL, MPF, [201-]).

Referentemente às informações colhidas junto à Polícia Federal, até 14 de agosto de 2017, no que concerne ao trabalho de polícia judiciária, foram cumpridos 844 mandados de busca e apreensão no Brasil e exterior, 210 mandados de condução coercitiva, 97 mandados

de prisão preventiva no Brasil e exterior, 104 mandados de prisão temporária e 06 prisões em flagrante. Houve o envolvimento de 4.220 policiais na execução de todas as atividades e aproximadamente 1.320 viaturas. Também foram instaurados aproximadamente 350 procedimentos de quebras de sigilos de dados telemáticos, por volta de 650 procedimentos de quebras de sigilo bancário e fiscal e em torno de 330 procedimentos de quebras de sigilo telefônico. Houve a instauração de 326 inquéritos policiais e instauraram-se 1.397 processos eletrônicos. Nas estatísticas da polícia judiciária federal, foram bloqueados ou apreendidos em operações um montante de R\$ 2.400.000.000,00, bem como repatriados R\$ 745.100.000,00, e um valor de R\$ 12.000.000.000,00 analisados em operações financeiras investigadas. Quanto ao material periciado, foram 1.279 pen drives, 805 telefones celulares, 738 discos rígidos de computadores, 619 computadores, 125 outros equipamentos computacionais, 96 documentos contábeis, 96 cartões de memória, 92 disquetes de computador, 91 CDs, 91 outros documentos, 76 DVDs, 69 outros dispositivos de armazenamento computacional, 54 mídias óticas, 30 munições de armas, 25 fitas magnéticas de computador, 18 tablets, 10 circuitos eletrônicos com memória, 08 outros equipamentos, 05 fitas magnéticas de áudio, 04 agendas eletrônicas, 03 armas de fogo, 02 materiais vegetais, 02 equipamentos computacionais periféricos, 01 munição, 01 equipamento computacional SIM. Relativamente aos laudos periciais, foram realizados 389 laudos de exame de equipamentos computacionais portáteis, 274 laudos de exame de dispositivos de armazenamento computacional, 257 laudos de exame de equipamentos computacionais, 79 laudos de exames financeiros, 42 laudos de exames contábeis, 22 laudos de exame de local da internet, 16 laudos de exame documental de engenharia, 10 laudos de exame de local de informática, 06 laudos de exame documentoscópico, 03 laudos de exame de obra de engenharia, 03 laudos de avaliação de bens, 02 laudos de exame de arma, 01 laudo de caracterização física de materiais, 01 laudo de exame da internet, 01 laudo de exame merceológico, 01 laudo de exame de elemento de munição, 01 laudo de exame de local, 01 laudo de exame de identificação de espécie vegetal, 01 laudo de exame de registro de áudio e imagens e 154 informações técnicas (POLÍCIA FEDERAL, 2016).

As dimensões inigualáveis e inéditas da Operação Lava Jato também se revelam quando analisada a quantidade de operações realizadas pela Força Tarefa, envolvendo, notadamente, o Ministério Público e a Polícia Federal.

Além das operações realizadas em virtude da competência do juízo da Justiça Federal de Curitiba, por decisão do Supremo Tribunal Federal, algumas ações penais que tramitavam

na Justiça Federal em Curitiba/PR foram redistribuídas para outros juízos. A partir de então, ocorreu a deflagração de operações em outras localidades do país. São elas: em 08/12/2015, desencadeou-se a Operação Crátons, em Rondônia; 2) em 26/02/2016, foi desencadeada a Operação O Recebedor, em Goiás; 3) na data de 23/06/2016, foi deflagrada a Operação Custo Brasil, em São Paulo; 4) No dia 30/06/2016, desenvolveu-se em Goiânia a Operação Tabela Periódica; 5) em 06/07/2016, desencadeou-se a Operação Pripyat, na cidade do Rio de Janeiro; 6) em 10/08/2016, ocorreu a Operação Irmandade, também na cidade do Rio de Janeiro (POLÍCIA FEDERAL, 2016).

Ainda em decorrência da Operação Lava Jato, apurou-se o envolvimento na gama de práticas corruptivas de pessoas com foro por prerrogativa de função (“privilegiado”). Decorrente deste fator, parte das investigações deslocaram-se para o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, de onde partiram determinações para a instauração de inquéritos policiais específicos. Conforme dados da Polícia Federal, verificaram-se as seguintes investigações: 1) Operação Politéia, em 14/07/2015, com centro da operação em Brasília; 2) Operação Catilinárias, desenvolvida em 15/12/2015, com centro de operações em Brasília; 3) em 01/07/2016, desenvolveu-se a Operação Sépsis; 4) em 05/12/2016, houve a deflagração da Operação Deflexão (POLÍCIA FEDERAL, 2016).

O espectro da Operação Lava Jato, efetivamente, constitui um emaranhado de investigações em proporções jamais vistas no Brasil, e possivelmente em outra parte do planeta. Segundo dados obtidos junto ao Ministério Público Federal ([201-]) e à Polícia Federal (2016), até a data de 24/03/2018 houve o desencadeamento de cinquenta fases investigativas a partir do 1º grau, em Curitiba, assim constituídas: 1ª Fase (17/03/2014); 2ª Fase (20/03/2014); 3ª Fase (11/04/2014); 4ª Fase (11/06/2014); 5ª Fase (01/07/2014); 6ª Fase (22/08/2014); 7ª Fase (14/11/2014); 8ª Fase (14/01/2015); Operação My Way – 9ª Fase (05/02/2015); Operação Que país é esse? – 10ª Fase (16/03/2015); Operação A Origem 11ª Fase (10/04/2015); Operação Lava Jato - 12ª Fase (15/04/2015); Operação Lava Jato - 13ª Fase (21/05/2015); Operação Erga Omnes – 14ª Fase (19/06/2015); Operação Conexão Mônaco – 15ª Fase (02/07/2015); Operação Radioatividade – 16ª Fase (28/07/2015); Operação Pixuleco -17ª Fase (03/08/2015); Operação Pixuleco 2 – 18ª Fase (13/08/2015); Operação Nessun Dorma – 19ª Fase (21/09/2015); Operação Corrosão – 20ª Fase (16/11/2015); Operação Passe Livre – 21ª Fase (24/11/2015); Operação Triplo X – 22ª Fase (27/01/2016); Operação Acarajé – 23ª Fase (22/02/2016); Operação Aletheia – 24ª Fase (04/03/2016); Operação Polimento – 25ª Fase (21/03/2016); Operação Xepa – 26ª Fase

(22/03/2016); Operação Carbono 14 – 27ª Fase (01/04/2016); Operação Vitória de Pirro – 28ª Fase (12/04/2016); Operação Repescagem – 29ª Fase (23/05/2016); Operação Vício – 30ª Fase (24/05/2016); Operação Abismo 31ª Fase (04/07/2016); Operação Caça-Fantasmas – 32ª Fase (07/07/2016); Operação Resta Um - 33ª Fase (02/08/2016); Operação Arquivo X – 34ª Fase (22/09/2016); Operação Omertà – 35ª Fase (26/09/2016); Operação Dragão – 36ª Fase (10/11/2016); Operação Descobridor – 37ª Fase (17/11/2016); Operação Blackout – 38ª Fase (23/02/2017); Operação Paralelo – 39ª Fase (28/03/2017); Operação Asfixia 40ª Fase (04/05/2017); Operação Poço Seco – 41ª Fase (26/05/2017); Operação Cobra – 42ª Fase (27/07/2017); Operações Sem Fronteiras e Abate – 43ª e 44ª Fases (18/08/2017); Operação Abate II – 45ª Fase (23/08/2017); 46ª Fase (sem nome) - (20/10/2017); Operação Sothis – 47ª Fase (21/11/2017); Operação Integração – 48ª Fase (22/02/2018); Operação Buona Fortuna – 49ª Fase (09/03/2018); Operação Sothis 2 - 50ª Fase (23/03/2018).

No emaranhado de investigações e revelações apontadas, dois instrumentos disponíveis no sistema jurídico brasileiro voltados à produção probatória, elucidação dos fatos e, por consequência, dar suporte à necessária persecução às práticas corruptivas desveladas pela Operação Lava Jato foram de sublime relevância, isto é, a colaboração premiada e o acordo de leniência. Neste capítulo, apontam-se tão somente os dados quantitativos apurados, porquanto no quarto capítulo deste trabalho científico serão abordados em sentido substancial.

Quanto ao acordo de leniência, previsto na Lei n.º 12.846/2013, Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, os dados estatísticos demonstram que ocorreram em menor número. No âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica ([2000]) - CADE, foram celebrados 02 em 2015, 06 em 2016 e 12 em 2017, totalizando 20 acordos, todos vinculados à Operação Lava Jato. Sobressai, a despeito, que a proporção de acordos de leniência vinculados à Operação Lava Jato é elevada quando em comparação aos acordos firmados por todos os outros motivos de competência do CADE ([2000]). Alheios à Lava Jato, foram firmados 08 em 2015, 05 em 2016 e 09 em 2017, totalizando 22 acordos sem pertinência com a Lava Jato.

O Ministério Público Federal, por sua vez, firmou 187 acordos de colaboração premiada perante a Justiça Federal do Paraná, Rio de Janeiro, no TRF4 e no STF, e um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Destes, 84% foram firmados com investigados em liberdade e 16% com investigados presos.

O Ministério Público Federal, também no âmbito da Lava Jato, firmou 18 (dezoito) acordos de leniência com pessoas jurídicas (BRASIL, MPF, [2018]). Os colaboradores e

empresas que firmaram acordos de leniência se comprometeram a devolver aos cofres públicos, até 16 de março de 2018, cerca de R\$ 12 bilhões, sendo que deste montante R\$ 1,9 bilhão já foi devolvido. Cerca de 1,3 bilhões de reais serão repatriados do exterior por meio de colaboração, sendo que R\$ 149,5 milhões já foram repatriados (BRASIL, MPF, 2016).

Observa-se, a partir deste panorama, que este conjunto de informações conformadoras da grande Operação Lava Jato contém desdobramentos que se retroalimentam e, cada vez mais, desvelam uma teia de envolvimento em práticas corruptivas que nos estarrece, haja vista que se verificam conluíus, enredos, envolturas nos mais profundos meandros empresariais e políticos capazes de drenar quantias astronômicas do erário, e, em última análise, da sociedade. Seus efeitos se fazem sentir e refletir desde os mais meandros até os altos escalões dos espaços políticos, sociais e econômicos. A Lava Jato desvelou aquilo que Gomes acentua no sentido de que a corrupção no Brasil é sistêmica. Destaca que a peculiaridade da corrupção brasileira é envolver a estrutura do poder, isto é, o mercado e o próprio Estado. Verbera que “[...] somos uma democracia venal e formal dentro do contexto de uma clepto-plutocracia [...]” (GOMES, 2017, p. 87-88).

Por isso, quando as informações possíveis de serem obtidas da Operação Lava Jato nos revelam a existência de quatro elementos fundamentais que estruturaram as práticas corruptivas, é possível extrair ilações que se constituem em contributos à formação de uma política pública preventiva e curativa da corrupção, que será apresentada ao final deste trabalho. Para tanto, destaca-se: A) que as empresas participantes do esquema de corrupção não mantinham mecanismos de controle interno preventivo, notadamente porquanto apenas se faziam necessários quando se tratasse de agentes do sistema financeiro (Lei de Lavagem de Dinheiro n.º 9.613/98, artigo 10, inciso III).⁷¹ A Lei Anticorrupção Empresarial n.º 12.846, que apenas surgiu em 2013, estabeleceu ditos instrumentos de forma facultativa, o que, evidentemente, possibilita a manutenção do *status quo*. B) Que a ocorrência de acordos de leniência, após o desenvolvimento da Operação Lava Jato, permitiu a revelação de inúmeros fatos envolvendo grandes empresas, políticos, empresários e partidos políticos, constituindo-se em instrumento de absoluta relevância quando se tratar da implementação de política pública voltada à prevenção e, no caso, responsabilização pelas práticas corruptivas. C) Revelou-se, por meio da Operação Lava Jato, a relevância da atuação do Ministério Público e

⁷¹ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º (...) III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes;

de outros órgãos, mesmo que sem a necessária harmonia, para a elucidação dos fatos e responsabilização dos infratores, sem dispensar a presença do Poder Judiciário, todos independentes e fortes no exercício de seu mister.

Impende destacar, pois, os impactos negativos e a prospecção de expectativas positivas que podem ser extraídas das reflexões que a Operação Lava Jato nos submete, com o fito de verificarmos, ao fim e ao cabo, a existência de perspectivas com vistas à implementação de políticas públicas absolutamente necessárias para o combate à corrupção, possibilitando o aprimoramento das relações sociais, políticas e econômicas existentes e imprescindíveis para um futuro mais alvissareiro.

4.4 IMPACTOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO REVELADA PELA OPERAÇÃO LAVA JATO: EFEITOS DELETÉRIOS À DEMOCRACIA

A preocupação com o regime democrático sempre existiu, desde os primórdios das civilizações por meio da filosofia clássica, representada pelos ícones Platão (2003) e Aristóteles (2007). Ambos tecem considerações acerca da democracia, em sua comparação com as demais formas de governo. Bem mais tarde, a preocupação sobre as formas de governo manteve-se representada pelos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau.

Após a Segunda Grande Guerra Mundial, passando pela queda do Muro de Berlim até a derrocada de vários regimes militares ditatoriais que estavam instalados pelo mundo, e em especial na América Latina, floresceu e instalou-se em vários continentes o regime democrático como sistema de governo. Este fenômeno, além de seus aspectos políticos, teve reflexos econômicos e sociais nítidos e sensíveis. Os regimes que vigoravam até então, notadamente monárquicos, oligárquicos, aristocráticos ou ditatoriais, esgotaram-se ou não conseguiram cumprir com seus propósitos nos âmbitos político, econômico e social. Alguns regimes, como o nazismo e o fascismo, foram derrotados a partir da Segunda Grande Guerra Mundial. O regime comunista foi dilacerado com a queda do Muro de Berlim e o rompimento da União Soviética. Na América Latina, verificou-se a sucumbência de inúmeros regimes militares autoritários. Nestes, verificaram-se falhas na administração econômica, abusos contra a liberdade dos cidadãos e até enfraquecimento na relação diplomática que antes mantinham com outras potências, notadamente a norte-americana.

Uma análise até perfunctória do panorama mundial na atualidade nos permite afirmar que a existência de instituições e regimes democráticos é verificada na quase totalidade dos

países que detenham alguma representatividade. Exemplo em sentido contrário à democracia é a China, que em seus mais de quatro mil anos de existência nunca experimentou o regime democrático. Ainda excepcionam este modelo político de governo alguns países africanos, do Oriente Médio e Ásia (aqui, em especial, a Coreia do Norte).

Robert A. Dahl (2001), quando se depara com estas constatações, indaga se, doravante, a democracia estaria segura pelo mundo afora? Lembrando que já ao final da Primeira Grande Guerra Mundial, em 1919, o presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson equivocou-se ao afirmar que “[...] afinal o mundo estava seguro para a democracia [...]”, Dahl (2001, p. 162), então, sobre sua indagação, responde que, *infelizmente não*, a democracia não está segura.

Norberto Bobbio (1997, p. 9), ao analisar o futuro da democracia, já o apresentava como algo incerto. Afirmava ao seu tempo que a Democracia “[...] não goza no mundo de ótima saúde, como de fato sempre ocorreu na história, mas não está à beira do túmulo [...]”.

Qualquer enfoque jusfilosófico que se confira ao tema da democracia, inegáveis suas origens na Grécia antiga, por meio do exercício da participação dos cidadãos diretamente nas deliberações sobre os assuntos de interesse social. Derivou-se, em virtude da complexidade das sociedades modernas, para a forma de democracia representativa, na qual os cidadãos não exercem diretamente sua manifestação de vontade acerca das deliberações. Transferem sua vontade para seus representantes que, em essência, compõem partidos políticos supostamente representativos dos interesses dos cidadãos. Trata-se, então, da democracia representativa. Nela, verifica-se a existência de um corpo intermediário entre o cidadão e o governante. São os “parlamentares”⁷², que (re)presentam o povo.

Nesse contexto, indubitável que no Brasil, formalmente, há um regime democrático representativo, sem voto vinculante, no qual verificamos eleições periódicas para a escolha dos representantes, que compõem partidos políticos. Ademais, temos instituições democráticas e três poderes distintos. Mas, sob este prisma, estamos diante de elementos meramente formais que traduzem um regime democrático.

Efetivamente, a partir do malogro do regime militar de 1964, desde 1989 passamos a ter eleições diretas para todos os níveis federativos. E o voto pode ser exercido por todos os cidadãos, indiferentemente de sua classe social a partir dos 16 anos de idade. Nossa Constituição preconiza a existência de um regime democrático representativo, sem mandato

⁷² DICIONÁRIO WEB. Parlare, em italiano, significa fala, linguagem, discurso, dizer, falar, pronunciar, conversar, dizer. Disponível em: <<http://www.dicionarioweb.com.br/italiano/parlare/>>.

vinculante, com poderes independentes e harmônicos. Sob este viés, estão presentes todas as condições formais para se definir nosso sistema político como democrático.

Ocorre, entretanto, que os objetivos republicanos fundamentais preconizados na Constituição, como a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos sem qualquer discriminação, e a implementação dos direitos sociais e individuais (BRASIL, 1988) não se têm realizado. Há um terrível déficit de cidadania, na medida em que ainda são verificados bolsões de pobreza e miséria. Temos milhões de pessoas dependendo do bolsa família, auxílio este que, ao invés de reduzir paulatinamente sua base de incidência, em demonstração de avanços sociais que o tornam prescindível, cada vez mais se faz necessário e crescente. Temos sérios problemas no atendimento à saúde da população. Há problemas ambientais, urbanísticos, na educação, etc.

O que se verifica é um presidencialismo de coalizão, que levou seus governantes e legisladores a arranjos espúrios aos interesses da coletividade, em detrimento de seus próprios interesses corporativos, partidários, de poder e enriquecimento ilícito. Para Rodolfo Viana Pereira, a crise da democracia passa, invariavelmente, pelo princípio representativo que conduz, necessariamente, ao sistema partidário. Neste sentido, verifica-se que há uma forte insatisfação com a lógica operacional e o desempenho dos partidos e seus representantes. Estes, no modelo da democracia representativa, distanciaram-se dos ideais pelos quais foram eleitos e se apresentaram ao eleitor. Aliás, o financiamento das campanhas como fonte corruptiva, quando se analisa a atuação e o posicionamento dos partidos políticos na atual estrutura de fragilização democrática, é tema que também permeia as relações negociais com o setor privado da economia. Entretanto, não será objeto deste trabalho para evitar que desborde de seus objetivos fundantes. Atente-se que na realidade brasileira os partidos políticos e seus representantes mais se preocupam em estabelecer estratégias para se manterem no poder do que em bem representar os eleitores e as ideologias que os impulsionaram a creditar o voto. No dizer de Pereira (2010, p. 125-126):

Os partidos políticos são entes estratégicos e dependem tanto de sua competência para vencer um ambiente concorrencial, quanto de sua capacidade de realizar acordos e negociações que garantam a relevância do seu posicionamento na arena representativa. Essa constatação não configura, por si só, um elemento incriminador, mas seu desvirtuamento constitui uma das fontes mais relevantes, senão a mais

importante, do descrédito nutrido por aqueles que hipoteticamente deveriam se sentir representados. Os problemas da corrupção, do clientelismo, da incoerência entre programa e prática, dos poderes invisíveis, são apenas alguns eventos que, segundo níveis variados de frequência e gravidade, soem ocorrer mesmo em regimes onde os polos situação e oposição são bem definidos.

Ocorre aquilo que Johnston (2002) identifica por máquinas de clientelismo formadas por uma elite bem arraigada no poder, que se constitui com vistas a controlar a concorrência política. Afirma que se formou, no Brasil, uma elite econômica com hegemonia política que tem o domínio sobre o clientelismo e elimina gradualmente as facções concorrentes, controlando o governo e explorando interesses econômicos. No exercício do poder, essa elite política extrai o valor econômico das alternativas políticas existentes pela via da corrupção, formando um esquema de clientelismo disciplinado. Preconiza que a corrupção produzida pelas máquinas de clientelismo desvia riqueza para as mãos de poucos, cobrando um imposto político do comércio, de investimentos e de vários empregos comuns, bem como mantém os pobres em estado de dependência política.

Lapierre (2003, p. 194-195), neste contexto, afirma que não existe democracia perfeita, senão apenas regimes mais ou menos democráticos. A democracia é uma norma, um polo para o qual pode haver uma tendência, sem jamais chegar a se instalar com permanência uma grande proximidade. E, acrescenta, há uma grave crise na democracia representativa, uma ruptura do diálogo necessário entre a população e os aparatos ou as instituições que a representam. Em outras palavras, entre a periferia e o centro. Isto porque os partidos políticos cada vez mais têm menos militantes e mais aderentes. Não passam de órgãos de formação e seleção de profissionais da política, muitos buscando notabilidade para seus títulos obtidos, geralmente, em grandes universidades. Desta forma, assevera que “[...] a tecnocracia é a forma moderna da aristocracia.”, e que a profissionalização dos políticos, o clientelismo e a corrupção são as grandes mazelas da democracia. Com precisão, assevera:

En el mantenimiento de una misma persona en una función donde ejerce un poder solamente puede desarrollarse esse câncer de toda democracia: la corrupción. El potentado inamovible asegura sus reelecciones formándose una clientela personal en la que protege los intereses particulares en intercambio de su apoyo y de sus subsidios durante las campañas electorales [...]. Com el electoralismo y el clientelismo, la corrupción es uno de los vicios de la democracia, sobre todo ahí donde la potencia del dinero domine toda la vida social. Un régimen es tanto más democrático cuanto que los gobernantes, los elegidos, los funcionarios de autoridad son controlados sobre ese punto por un poder judicial realmente independiente. Más los jueces no pueden hacer nada en la vigilancia de los ciudadanos y el sostén de la opinión pública (LAPIERRE, 2003, p. 200).

Pilagallo (2013) destaca que os processos corruptivos que corroem o poder político são exacerbados por um sistema presidencialista de coalizão, que no Brasil é construído sobre uma base ideológica frágil, quando existente. A falta de identidade ideológica é a marca das alianças partidárias, que, por sua vez, sustentam a governabilidade no país. Há uma colmatação de siglas que reúnem um espectro que vai da esquerda à direita, e quando funciona a contento, conforma uma maioria no Congresso Nacional que tão somente permite o funcionamento de um governo pragmático. Realça que o preço de tal sistema, notadamente quanto aos partidos que integram o governo, mas não estão comprometidos com seu programa, é cobrado sob a forma de indicações para cargos e liberações de emendas parlamentares fisiológicas, com vistas à reeleição e cooptação de votos e cabos eleitorais. É neste ambiente, marcado às vezes por obscuras negociações de bastidores, que prospera a corrupção. Para Abranches (1998) este quadro reflete um modelo de crescimento nas últimas décadas que aprofundou de forma acentuada a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, no plano macrosociológico, macroeconômico e macro político, conforme afirmado alhures.

A corrupção disseminou-se no coração do poder e proporcionou, em pouco mais de trinta anos após o regime militar, além do escândalo do Mensalão, que tinha como prática o desvio de recursos públicos para corromper deputados, senadores e partidos políticos para mantê-los fiéis ao governo, outros eventos de elevadíssima repercussão. Nenhum deles, entretanto, maior do que a Operação Lava Jato, que vem demonstrando a ocorrência da dilapidação do patrimônio público por meio de desvios da Petrobras, a maior estatal brasileira e uma das maiores petrolíferas do mundo, drenando elevadíssima soma de recursos públicos, mais uma vez, para parlamentares e partidos políticos, novamente para o centro do poder político nacional.

Em paralelo a tudo isso, vivenciamos neste mesmo curto período de tempo no qual se insere a redemocratização no Brasil, dois processos de *impeachment*, com a destituição de dois presidentes da república e a cassação de um presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cosentino da Cunha (em 13/09/2016), que se encontra preso preventivamente desde 19/10/2016 pela suposta prática de crime de corrupção e outras infrações penais. Nenhum país do mundo experimentou tamanha epopeia. Neste lamaçal incomparável no qual está inserido o Brasil, registre-se a condenação em primeiro e segundo grau do ex-presidente da república que governou o país entre 01/01/2003 a 01/01/2011, acusado da prática do crime de corrupção

passiva e associação criminosa, sem trânsito em julgado ainda, que no dia 07/04/2018 foi preso e passou a cumprir prisão na sede da Polícia Federal de Curitiba.⁷³

Não bastasse, após o último processo de *impeachment*, o Brasil expõe ao mundo a existência de duas denúncias contra o Presidente da República em exercício, Michel Miguel Elias Temer Lulia, atribuindo-lhe crimes de corrupção passiva e organização criminosa, em concurso de agentes com outras pessoas, sendo que uma denúncia envolve ainda dois de seus ministros em exercício e em ambas as denúncias ex-deputados a eles aliados, além de empresários.⁷⁴ Ambas as acusações não tiveram autorização da Câmara dos Deputados para serem processadas perante o Supremo Tribunal Federal, em virtude da necessidade de tal permissão, por dois terços de seus membros, que está insculpida no art. 51 da Constituição Federal. Sem qualquer juízo meritório acerca de tais acusações formais, o simples fato de existirem demonstra, indubitavelmente, a fragilidade e a vulnerabilidade da representação política instalada no país, gerando total instabilidade política com reflexos econômicos, sociais e nas instituições democráticas.

Revelações diárias ilustram a existência de uma rede de corrupção nos Poderes Executivo e Legislativo, envolvendo representantes eleitos pelo povo e cargos de comando nos aludidos Poderes e estatais⁷⁵.

Nesse panorama, apresenta-se uma realidade democrática falaciosa, meramente formal, sem que os ideais democráticos de representatividade, participação substancial e produção do bem comum sejam materializados. Na medida em que se verifica a cooptação da grande massa de parlamentares pelos tentáculos da corrupção, esfacela-se um dos pilares da democracia, que é a representação popular substancial transferida por meio do voto. Há uma falácia democrática na medida em que, por meio de astronômicas somas de recursos públicos desviados do erário são irrigados partidos políticos e sustentadas campanhas eleitorais, proporcionando a manutenção de grupos de dominação cujo maior, senão único, compromisso é a retroalimentação e a formação de estruturas de poder que lhes permitem perenidade e controle sobre seus próprios eleitores. E este controle sobre o eleitorado se dá

⁷³ A prisão do ex-Presidente gerou intensa discussão jurídica acerca da possibilidade do início do cumprimento da pena privativa da liberdade após decisão em segundo grau, com acalorados debates e decisões judiciais que conturbaram, inclusive, o ambiente entre os Ministros do STF. No dia da prisão, houve alta tensão social, com manifestações a favor e contra o condenado e sua prisão.

⁷⁴ A primeira denúncia pode ser vista na íntegra em: <<https://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/denunciaTemer.pdf>> Acesso em 28 mar. 2018. A segunda denúncia pode ser vista na íntegra em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/09/inq_4327_denuncia.pdf> Acesso em 28 mar. 2018.

⁷⁵ Na Operação Lava-Jato, em conversa gravada entre um dos delatores, Sérgio Machado, e o ex-Presidente José Sarney, este disse que dos políticos do congresso se sobrar cinco que não fez é muito, referindo-se à corrupção existente entre os parlamentares e empresas corruptoras.

pela força econômica dos candidatos que, mantendo-se na estrutura do poder central conseguem drenar os recursos públicos pela via da corrupção e direcioná-los para, além do enriquecimento ilícito, suas campanhas. Com isso, aos eleitores não resta uma escolha livre de representantes que melhor os representem. São conduzidos a votar em pessoas que detém o poder por terem maior capacidade financeira em suas campanhas. Apresentam-se com um maciço aparato publicitário que encanta, ao mesmo tempo em que ludibria o eleitor.

Taylor (2012, p. 145) reforça que a corrupção é um problema significativo no Brasil, e desde o retorno à democracia, encontram-se casos de corrupção em todos os níveis de governo. Este modelo endêmico da corrupção tem seus custos políticos em termos da percepção dos cidadãos acerca do processo político e do regime democrático. Destaca também que a corrupção “[...] sabota a democracia ao atacar seus dois principais princípios, a igualdade dos cidadãos perante as instituições e a abertura do processo decisório a diversas opiniões e atores [...]”. Com isso, é produzida uma modalidade de “cinismo” pernicioso para as democracias. Arremata que, “[...] quando combinados aos seus custos econômicos, a corrupção endêmica e descontrolada pode ser considerada a maior ameaça à atual democracia brasileira [...]”.

Desta forma, tamanhos são os efeitos deletérios da corrupção sobre a estrutura de poder exercido sob o manto de um estado constitucional formalmente democrático, que se pode questionar, efetivamente, se o Brasil é um país democrático. Parece-nos, diante de todas as constatações apontadas, que mais se aproxima de um modelo oligárquico que utiliza as bases democráticas para se manter.

O desafio que se apresenta, então, é vislumbrar perspectivas que possam alterar este panorama. E o caminho, que se parece árduo, pode até ser facilitado em razão da existência de condições formais para uma virada com destino a uma democracia material, substancial e representativa com resultados sociais.

De todos os males, certamente a corrupção é aquele que mais atenta contra o regime democrático, porquanto aniquila suas bases mais caras e originais. A existência de práticas corruptivas, quando atinge os poderes Legislativo e Executivo, desestabiliza o alicerce da democracia, na medida em que deturpa a natureza do poder transferido pelos cidadãos por meio do voto a seus representantes. A corrupção nestes poderes violenta o cerne da democracia, que é o exercício do poder político por meio da representatividade da vontade popular por parlamentares que deveriam exercê-la em retribuição ao bem comum, à realização da cidadania e das virtudes democráticas. No entanto, quando seus representantes

estão corrompidos, utilizando os escassos recursos públicos para enriquecimento ilícito e manutenção de estruturas de poder espúrias, para simplesmente reelegerem-se e se manterem no poder, rompe-se o elo que une os cidadãos e o Estado. Não se verifica o movimento rotativo que deve existir entre a comunidade de cidadãos, suas necessidades e desejos, o voto, que traduz estes ideais e o exercício da representação política que, nos Poderes Executivo e Legislativo, representaria a consecução e materialização da vontade popular. A corrupção, pois, rompe este círculo democrático que deveria proporcionar o bem comum.

O caso brasileiro é, efetivamente, emblemático quanto à falência do regime democrático representativo, provocada pelo fenômeno da corrupção nos meandros do poder político. Prova maior desta deterioração está no recente decreto de intervenção militar federal no Estado do Rio de Janeiro. Veja-se que não bastassem os desmandos verificados com a existência de duas denúncias contra o Presidente da República junto ao Supremo Tribunal Federal, cuja tramitação não foi aceita pela Câmara dos Deputados, em virtude do descalabro da violência no Rio de Janeiro ocorreu a expedição do Decreto Presidencial de intervenção militar n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018⁷⁶, aprovado pelo Congresso Nacional, retirando a autoridade do Governador do Estado no que se refere à segurança pública naquele Estado. Esta intervenção militar em um estado brasileiro foi a primeira desde a edição da Constituição de 1988. Foi nomeado como interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto, comandante do Comando Militar do Leste, com quartel-general situado na cidade do Rio de Janeiro. Chegou-se ao ápice da degeneração das bases democráticas que o governo central, via decreto do Executivo, retira o poder local de um governador, determinando a intervenção militar para governar um Estado, mesmo que parcialmente. A existência de uma intervenção militar, sob qualquer ótica que se queira imprimir, não é mais o exercício da democracia. Não se está efetuando qualquer juízo acerca da necessidade da medida como apanágio para os problemas de segurança pública, mas sob o aspecto da representação popular decorrente do voto e, por consequência, do exercício democrático da população do Rio de Janeiro, há a retirada a fórceps da legitimidade representativa. Trata-se, sem sombra de dúvidas, de fato inédito nas democracias ocidentais.

Tudo isso provoca um distanciamento cada vez maior entre o cidadão e a cidade. Aflora um individualismo, próprio da modernidade que faz com que os laços comunitários se tornem cada vez mais frágeis e que o cidadão eleja em primeiro lugar seus próprios interesses, deixando em segundo plano o interesse comum, que desperta nele somente um interesse

⁷⁶ Diário Oficial da União - Imprensa Nacional: www.imprensanacional.gov.br

indireto. Para Campuzano (2001), este individualismo narcisista exerce uma força dispersiva sobre a sociedade e conduz os homens ao terreno de seus piores interesses. Com isso, a apatia apodera-se dos indivíduos e o desinteresse pela construção de um espaço comum invade seu espírito. Este individualismo gera um sentimento de contemplação ante os grandes problemas da vida, retira do indivíduo o instinto de luta por uma sociedade mais justa e o leva a abdicar de sua condição de cidadão. Efetivamente, a cada dia é maior o distanciamento entre a sociedade civil e suas instituições representativas, e podemos atribuir tal fato à desconfiança ou decepção dos cidadãos com seus representantes, órgãos políticos e instituições democráticas. Por isso, consoante adverte Johnston (2002), na medida em que a corrupção se imiscui com a política, o fenômeno das práticas corruptivas afeta os processos e os resultados políticos, refletindo-se na deterioração das relações que deveriam ser saudáveis entre o Estado e a sociedade, a riqueza e o poder.

É preciso buscar, portanto, uma perspectiva conteudista para que o voto não signifique tão somente uma obrigação, não represente apenas o exercício de um ato simbólico-formal e seja imune aos tentáculos da corrupção. O átomo da democracia está no voto. Minúsculo, individual, soberano, direto e secreto, obrigatório para a grande maioria da população e igualitário. Sem uma cultura democrática que valorize o conteúdo democrático e representativo do voto, que na sua universalidade irradia o poder político e materializa os anseios e as necessidades dos cidadãos, não se verá a substancialidade democrática. Para ser cidadão não basta tão somente votar, ou cobrar de forma indireta através de políticos ou da imprensa. Deve-se deixar de ser apenas eleitor para se tornar cidadão. Cidadania esta que não se conquista com pequenas benesses individuais, cidadania se conquista através da edificação de uma verdadeira democracia. E esta é uma responsabilidade dos cidadãos e das Instituições sólidas de um país, acima de tudo, por meio do combate incessante à corrupção.

Há necessidade de se incrementar uma consciência democrática e o fortalecimento das instituições. E a intolerância, o combate e a prevenção à corrupção representam, sem dúvidas, o caminho para tanto. Se a chaga da corrupção deforma, deturpa e descaracteriza o sistema democrático, deve ser combatida incessantemente. É condição para a sobrevivência e existência de instituições democráticas a absoluta intolerância e intransigência com a corrupção. Esta perspectiva somente pode ser atingida se houver a conscientização dos cidadãos acerca da responsabilidade de seu voto, da necessária idoneidade de seus representantes parlamentares e da autonomia e impassividade de suas instituições na busca pela moralidade administrativa. Por isso, também é imperativa a existência de políticas

públicas que se destinem ao incremento da prevenção e combate à corrupção. Neste sentido, saúda-se o surgimento da novel Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, Lei n.º 12.846/13, que pode se constituir em um dos instrumentos inerentes a qualquer política pública com este desiderato, permitindo que se possa enfrentar as mazelas da corrupção eficazmente.

Em paralelo, um estado verdadeiramente democrático deve valorizar e garantir a independência do Poder Judiciário, dotando-o de condições materiais e humanas para o exercício de suas funções constitucionais. Não menos relevante é a preservação e o incremento das funções constitucionais do Ministério Público, notadamente quando destinadas ao combate à corrupção. Veja-se que o artigo 127 da Constituição estabelece que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ora, se a Instituição Ministerial está incumbida constitucionalmente da defesa do regime democrático, é inaceitável qualquer ataque ou enfraquecimento do Ministério Público. Ao contrário, é inerente a uma verdadeira, sólida e eficaz democracia a valorização desta Instituição (MINAS GERAIS, 2013). Diante da redação constitucional que atribui ao Ministério Público tamanha responsabilidade, é inimaginável a prática de qualquer atitude com vistas ao seu enfraquecimento. Fragilizar o Ministério Público é, explicitamente, afrontar o regime democrático. Em outras palavras, é pretender fomentar o totalitarismo, regime de exceção antidemocrático. E, neste contexto, também é preciso que haja integração e interação dos órgãos públicos de controle horizontal, em sintonia proativa, com definição de suas competências e partilhamento na atuação voltada ao combate da corrupção.

A despeito da afirmação de Johnston (2002) no sentido de que nenhuma democracia é livre de corrupção, para que se tenha substancialmente um regime democrático, além do exercício do voto, da existência de representantes parlamentares e de instituições democráticas, devemos ter uma cidadania ativa, consciente de que sua participação vai além do exercício formal do sufrágio universal periodicamente. Impõe-se uma consciência cidadã materializada pela participação substancial, que pressupõe vigilância sobre as ações e práticas governamentais. Necessita-se de Instituições democráticas valorizadas e ativas. Mas, sobremaneira, é imperativa a intolerância à corrupção, este mal que sempre existiu, mas que, se não for controlado, reprimido e evitado, compromete a existência do regime democrático.

4.4.1 EFEITOS DA CORRUPÇÃO COM RELAÇÃO À CREDIBILIDADE NAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Ao verificarmos que o poder transferido democraticamente aos representantes dos cidadãos não é exercido na direção de seus fins originais, de proporcionar o bem comum, o incremento da cidadania, o atendimento às necessidades sociais, sempre prementes e cada vez maiores, os reflexos da corrupção revelada pela Operação Lava Jato também se fazem sentir na credibilidade das instituições democráticas. As práticas corruptivas engendradas a partir dos desvios apurados pela Operação Lava Jato proporcionaram uma falácia eleitoralista que deteriorou grande parte de nossas instituições democráticas, notadamente o patrimônio de credibilidade necessário ao exercício do poder político inerente aos Poderes Executivo e Legislativo. Em suma, apurou-se que a maior parte do poder estatal não se tem portado em consonância com as aspirações democráticas e constitucionais.

Reflexo dessa realidade degenerativa produzida pela corrupção revelada pela Operação Lava Jato são os baixos índices de satisfação dos brasileiros com a classe política, produzindo acentuado descrédito num dos pilares da democracia, que são os representantes populares eleitos para o Congresso Nacional. Veja-se que, segundo levantamento do Data Folha, desde 1993, quando da ocorrência do “Escândalo dos Anões” (CARDOSO, 2016), estamos na atualidade diante do maior índice de rejeição até hoje revelado, porquanto 60% da população repulsa a atuação dos Deputados Federais e Senadores (CONGRESSO..., 2017).

A corrosão da credibilidade nas instituições democráticas também vem abalando a própria autoestima dos brasileiros. Em decorrência da crise gerada pela revelação dos escândalos de corrupção via Operação Lava Jato, 47% da população nacional se diz envergonhada de ser brasileira, atingindo índice histórico de negativismo. Nesta mesma pesquisa do Instituto Data Folha, a corrupção, após mais de três anos da Operação Lava Jato, mostra-se como a maior preocupação dos brasileiros, fato que nunca antes havia ocorrido (LADEIRA, 2017). A mesma percepção foi alcançada pelo Instituto Latinobarómetro, que apontou em sua mais recente pesquisa que dentre os brasileiros, a corrupção é o problema que gera maior preocupação. Destaca-se que, dentre os 18 países pesquisados, o Brasil é aquele que possui maior preocupação com o tema da corrupção, seguido de longe da Colômbia e do Perú (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2017). Não bastasse, se a corrupção revelada tem abalado a credibilidade dos brasileiros sobre as instituições, vê-se também que tamanha é a desesperança que há uma divisão entre os cidadãos acerca dos efeitos da Lava Jato sobre a corrupção no país, porquanto apenas 45% acreditam que, depois da operação, os níveis de corrupção irão diminuir. Um percentual de 44% da população acredita que a corrupção irá continuar na mesma proporção de sempre e até 7% creem que irá aumentar

(DATAFOLHA, 2017). Tais perspectivas pessimistas sinalizam, indubitavelmente, para a necessidade de existência de políticas públicas voltadas à prevenção e combate da corrupção, com o fito de, além de seus efeitos diretos, propiciarem o resgate da necessária credibilidade nas instituições democráticas e nas relações sociais.

Os dados negativos referentes à descrença nas instituições também são revelados em recente estudo da *Global Edelman Trust Barometer 2017*. Esta avaliação revela a maior queda já registrada na confiança em todas as instituições, incluindo empresas, governo, ONGs e até na mídia. No Governo, o índice de confiança chega a apenas 24%, o que representa que a credibilidade de suas instituições é a mais baixa dentre todos os setores pesquisados. Esta pontuação situa a sociedade brasileira na antepenúltima posição de confiança no poder público, à frente somente da África do Sul e da Polônia (EDELMAN, 2017).

Especificamente quanto ao Congresso Nacional e partidos políticos, a confiança dos brasileiros é desoladora. Em recente pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, apurou-se que 83% dos brasileiros afirmaram não confiar no presidente da República, 79% disseram desconfiar dos políticos eleitos e 78% reforçaram que não confiam nos partidos (RUEDIGER, 2017).

Em arremate, veja-se que tamanho é o descrédito nas instituições democráticas representativas no Brasil, que grande parte da população brasileira já manifesta aceitação pela volta da intervenção Militar, suplantando o regime democrático que tanto nos custou para ser reconquistado. Em recente pesquisa do Instituto Paraná de Pesquisas, 43,1% da população brasileira seria a favor a uma intervenção militar provisória no Brasil, sendo que apenas 51,6% seriam contra tal providência.

Diante deste panorama inegável, os efeitos da acentuada descrença nas instituições são, sobremaneira, imateriais, refletindo-se na própria autoestima dos cidadãos. Segundo o Latinobarómetro, o Brasil, dentre os 18 países pesquisados da América Latina, é aquele no qual os cidadãos menos confiam uns nos outros. Atinge-se tão somente um índice de 7% de confiança recíproca, em franca demonstração do processo degenerativo da autoestima e vulnerabilidade das relações interpessoais estabelecidas diante da conjuntura e das mazelas políticas, econômicas e sociais impulsionadas pelas práticas corruptivas endêmicas no país (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2017). Também propicia desconfiança nas instituições que os representam e deveriam ser o sustentáculo de um Estado Democrático de Direito instalado formalmente. As práticas corruptivas reveladas no cenário brasileiro deterioraram a crença e a fidúcia nas próprias relações sociais, proporcionando aquilo que

Villa (2008) destaca no senso comum social, isto é, que a corrupção é um câncer para a sociedade porque ataca o cimento, os alicerces da confiança. Ao mesmo tempo, a corrupção política também é um dos elementos mais destruidores dessa fidúcia implícita e necessária contida em todo o sistema econômico de uma sociedade.

Esta sensação generalizada de descrédito, que corrói as relações institucionais e interpessoais também é vislumbrada por Cunha (2015, p. 132), ao destacar que é a relação de confiança no outro que é corrompida quando o público é usado no interesse do privado. Assevera que não é apenas a relação de confiança no agente em concreto que praticou a ação corruptiva que se esvai, mas em todos os agentes, quer sejam corruptos ou não, e, acima de tudo, “[...] nas instituições em que estes estão inseridos [...]”. Além disso, a descrença e o flagelo das instituições e das relações sociais perduram para muito além do momento no qual os fatos ocorreram ou foram revelados. “A natureza oculta do” pacto entre corrupto e corruptor, “[...] que está na base de muitas formas de corrupção [...]”, transcende a relação interpessoal e “[...] faz estender esta desconfiança a todos os elementos da sociedade [...]”. Adverte que “[...] quanto mais endêmica for a corrupção, mais se reforça o sentimento de desconfiança social [...]” (CUNHA, 2015, p. 132). Diante deste quadro, recente pesquisa do Instituto Datafolha revelou que a grande maioria dos brasileiros com idade entre 16 e 24 anos gostaria de deixar o Brasil se pudesse, atingindo 62% da população brasileira nesta faixa etária. Entre os que têm de 25 a 34 anos, metade demonstra a mesma tendência (DATAFOLHA, 2018).

Esta conjuntura desoladora não refoge da percepção de organismos internacionais, que se veem compelidos a voltar sua atuação para o combate à corrupção de forma intensa e permanente. Neste sentido, a OCDE constatou que eventos políticos e econômicos recentes abalaram os fundamentos da confiança entre governos e cidadãos. Apesar de se poder explicar tal fenômeno por meio de outros fatores, inegável que também pode estar ligado ao surgimento de vários casos de corrupção em muitos países, o que tem levando os cidadãos a questionar até a capacidade de instituições globais para entregar efetivamente uma economia global mais limpa e mais justa. Este processo de reversão de expectativas positivas quanto à fidúcia nos governos e instituições se acentua em conjunturas de mercados abertos, quando o fluxo de bens e pessoas através das fronteiras, bem como mudanças tecnológicas, impulsionam a circulação de riqueza e investimentos, que deveriam se destinar a criar riqueza e reduzir a pobreza. Entretanto, tal processo facilitou objetivamente a expansão e a globalização de uma ampla gama de atividades ilícitas, tais como suborno e corrupção, evasão

fiscal, branqueamento de capitais, contrafacção e pirataria, e tráfico humano. A incapacidade de refrear esses fenômenos, a despeito de avanços do movimento global anticorrupção nos últimos anos, exacerbou a erosão da confiança pública. No âmbito mundial, a OCDE não exita em constatar que, decorrente da corrupção e da falta de higidez nas relações comerciais, recentemente houve uma crise financeira, que levou a uma crise econômica prolongada. Esta, por sua vez, evoluiu para uma crise política, definida pela falta de confiança nas instituições. Isso inclui confiança nos processos globais. “O impacto da corrupção e a falta de integridade tem sido material para esta evolução” (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, [1961]).

No caso brasileiro, mais recentemente, os reflexos da corrupção se fizeram sentir na credibilidade do próprio Poder Judiciário, a partir da necessidade do enfrentamento de diversas questões decorrentes da Operação Lava Jato. Neste sentido, é emblemático o julgamento do “habeas corpus” n.º 152752, impetrado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que visava a evitar a execução de sua pena de 12 anos e 1 mês de reclusão, em regime inicial fechado, após julgamento unânime que o condenou em segundo grau pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Depois do julgamento da Ação Penal n.º 470, do caso Mensalão, certamente tratou-se da decisão colegiada de maior repercussão no país, culminando com a possibilidade de execução imediata da pena após julgamento em segundo grau. Por 6 votos a 5, o STF manteve posição que já existia naquele Tribunal até o ano de 2009, e que após ser revista naquele ano foi retomada em 2016. O julgamento transcorreu com acalorado e profundo debate envolvendo a polarização de duas teses, uma favorável outra contrária à possibilidade de imediata execução da pena e o princípio da presunção de não-culpabilidade insculpido na Constituição Federal.

Ainda no STF, anteriormente, outra decisão havia gerado acentuada repercussão e instabilidade jurídica e política, quando a Primeira Turma decidiu, no dia 26 de setembro de 2017, por 3 votos a 2, afastar o senador Aécio Neves do exercício de seu mandato, aplicando-lhe medida de recolhimento domiciliar noturno, proibição de frequentar determinados lugares, proibição de manter contato com outros investigados da Operação Lava Jato, devendo entregar seu passaporte e permanecer no Brasil. Tal decisão foi tomada em julgamento de medida cautelar ajuizada pela Procuradoria-Geral da República no inquérito em que o referido senador é investigado por corrupção passiva e obstrução da justiça, em decorrência das delações premiadas dos proprietários da empresa J&F, envolvidos no escândalo da Lava Jato. Em recurso da defesa, o pleno do STF, no dia 11 de outubro de 2017, novamente por maioria

(6 votos a 5), decidiu que o Tribunal pode aplicar medidas de afastamento do cargo de parlamentar, mas a imposição de medidas coercitivas que impeçam o exercício do mandato depende de autorização do senado. Esta decisão se deu no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5526, ajuizada pelos partidos Progressista (PP), Social Cristão (PSC) e Solidariedade (BRASIL, STF, 2017). Ainda no dia 17 de outubro de 2017, o Senado decidiu pela manutenção do senador Aécio Neves no cargo, por 44 votos a 26, quando eram necessários 41 votos pela permanência, o que representou um cerceamento à decisão do STF em afastá-lo e submetê-lo a medidas cautelares substitutivas à prisão (BRASIL, SF, 2017).

Nesta senda, prospera a impressão de Power e Gonzáles (2003) no sentido de que a corrupção fomenta a deterioração da confiança social nas instituições, destruindo, com isso, um dos alicerces do capital social. Avaliam que a confiança é um elemento crucial do conceito mais amplo de capital social, isto é, as normas, redes e outras formas de conectarmos que possibilitam às pessoas trabalhar em conjunto mais efetivamente. Destacam ser assente entre pesquisadores que a confiança ou capital social é responsável pelo desempenho superior de todas as instituições políticas e empresas privadas. Em consequência, quando os cidadãos perdem a confiança no Estado como via resolutiva das disputas com justiça e eficiência, procuram outros caminhos alternativos, muitas vezes por meio do pagamento de suborno e outros comportamentos corruptos. Por isso, creem que a existência de confiança nas instituições é um componente indispensável na luta contra a corrupção. Há, ainda, convicção no sentido de que a confiança está inversamente relacionada à incerteza, e que a incerteza, por sua vez, está positivamente relacionada à corrupção. Toda vez que as relações e os resultados são incertos, estimula-se o caminho para buscar resultados mais precisos pela via da corrupção.

Por isso, a confiança é o caminho para reduzir riscos e incertezas, e a confiança na higidez das ações governamentais é essencial para se irradiar um ambiente social positivo. Em ambientes nos quais a corrupção política é desenfreada, cria-se um ciclo que contribui para a desconfiança social generalizada, atingindo todas as instituições públicas, sem exceção (KENNETH; PIPPA, [200-]). Este ambiente tem se instalado no Brasil a partir das revelações de práticas corruptivas nos meandros do poder político e empresarial derivados da Operação Lava Jato, gerando acentuada desestabilização social e institucional, com reflexos que se estendem para as relações públicas e privadas, sem excluir preocupantes índices na economia, afetando todos os cidadãos brasileiros.

Vivemos aquilo que Della Porta e Vanucci (S/D) apregoam no sentido de que a corrupção endêmica, como revelado pela Operação Lava Jato, proporciona um equilíbrio negativo, na medida em que algumas culturas profissionais reduzem as barreiras para o comportamento ilegal, tornando-se flexíveis à corrupção. Quando isto acontece, vemos que se propagam com facilidade normas e instituições que apoiam as regras do jogo, reduzindo o custo moral da corrupção. O que menos importa, neste contexto, são os custos morais das ações políticas e econômicas decorrentes das práticas corruptivas, uma vez que um número crescente de políticos e empresários internaliza novos códigos de comportamento de acordo com os quais a corrupção é a norma suportada. Partidos políticos e associações empresariais tendem, portanto, a funcionar como mecanismos institucionalizados de socialização da corrupção (DELLA PORTA; VANNUCCI, 2005).

4.4.2 EFEITOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO

Não bastassem os efeitos deletérios da corrupção endêmica desnudada pela Operação Lava Jato sobre a democracia e suas instituições, por evidente que as relações econômicas não poderiam ficar infensas.

Sobre os malefícios das práticas corruptivas no aspecto econômico, Zapatero assinala que a corrupção não só é um mecanismo ineficiente de obtenção de recursos que prejudica o crescimento econômico, como também tem efeitos negativos na distribuição da riqueza, já que permite que os indivíduos melhor posicionados obtenham vantagens impondo custos sobre os demais membros da população. Por isso, enfatiza que maiores indicativos de corrupção estão diretamente correlacionados com níveis acentuados de desigualdade e elevados índices de pobreza. Isto porque a corrupção reduz as receitas públicas e atua como um imposto regressivo, já que as pessoas que estão em melhor posição de obter rendas são provavelmente também aquelas que se encontram em melhores condições para evitar o pagamento de impostos. Ao mesmo tempo, por meio de diversos mecanismos, a corrupção aumenta e distorce o gasto público. Utilizando a capacidade do Estado para contratar obras e serviços, é possível pagar favores políticos ou transferir dinheiro ao setor privado que, logo, pode ser revertido em forma de subornos. O efeito combinado conduz ao aumento do déficit público e das necessidades de financiamento que, mais cedo ou mais tarde, deverão ser cobertas com maiores níveis de tributação ou mediante o regresso da inflação. Em efeito dominó, a necessidade de financiamento público adicional diminui os investimentos e o crescimento econômico (GÓMEZ, 2007).

Ainda, como se não bastasse, a corrupção também distorce o gasto público ao conduzir os investimentos estatais para setores que ofereçam maiores possibilidades de subornos e desvios. É comum verificar-se o direcionamento dos gastos públicos em projetos de infraestrutura ou defesa, nos quais as oportunidades de corrupção são maiores, em detrimento de gastos com educação ou saúde, em que as possibilidades de desvios são menores. No âmbito privado, ressalta Zapatero, também se refletem as mazelas da corrupção, por mais paradoxal que possa parecer. Isto porque as pequenas empresas têm poucas chances de aproveitar as vantagens privadas da corrupção, haja vista não serem interessantes para o sistema corruptivo em decorrência de seu pequeno potencial de pagamento. Neste particular, os efeitos da globalização se fazem sentir mais intensamente, porquanto fomentam a circulação de grandes empresas, que podem se habilitar em diversos países e estenderem seus tentáculos. Rompem-se os obstáculos às restrições para as empresas operarem em mercados internacionais, acentuando as práticas corruptivas para viabilizar o ingresso em determinadas economias, com grande potencial de pagamento de propinas em detrimento dos locais, já habituados com proporções incomparáveis. Há, aqui, o desequilíbrio que a corrupção fomenta no âmbito privado, gerando autofagia e flagelo dos pequenos em detrimento dos grandes conglomerados (GÓMEZ, 2007, p. 65-86).

Neste sentido, veja-se que a Construtora Odebrecht, uma das maiores do Brasil e muito envolvida nos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato, possui(ia) investimentos em vários países. Em recente relatório do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, foi revelado que a referida Construtora pagou propinas no valor de 788 milhões de dólares em 11 países, além do Brasil, sendo eles Angola, Argentina, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Moçambique, Panamá, Peru e Venezuela (G1, 2017a). Em consequência, firmou acordo com o Ministério Público Federal, com autoridades dos Estados Unidos e da Suíça no dia 21 de dezembro de 2017 para resolução das investigações sobre a participação da empresa em atos de corrupção praticados em benefício das empresas pertencentes ao seu grupo econômico, violando a legislação brasileira, suíça e mais especificamente a lei norte-americana anticorrupção (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA), comprometendo-se em pagar uma multa de R\$ 3,828 bilhões às autoridades dos três países em 23 anos, corrigidos pela taxa SELIC (ODEBRECHT, 2018a). Tal postura da aludida empresa gerou a assunção de sua responsabilidade por inúmeras práticas corruptivas, chegando a publicar, em seu site, um artigo intitulado “Desculpe, a Odebrecht errou”, pedindo desculpas públicas por estes atos (ODEBRECHT, 2018a).

Não é diversa a percepção de Torres (2010), quando acentua que a corrupção produz um amplo espectro de efeitos adversos que vão desde as distorções no mercado até a evasão ou defraudação fiscal, mediante dinâmicas próprias que subvertem a ordem natural e necessária dos investimentos, quer sejam públicos ou privados. Neste particular, adverte que além de afetar o setor privado, a corrupção distorce a renda do Estado e seus gastos, porquanto condiciona a realização de investimentos públicos naqueles setores de interesse privado e dos servidores públicos envolvidos. Realça com alarme que a corrupção gera cada vez mais corrupção. Além de afetar o Estado de Direito, porquanto suas práticas são ilegais e configuram condutas delitivas, a corrupção afeta a economia, porquanto distorce o mercado, afeta a produtividade, freia o desenvolvimento e inibe o investimento de capitais. Especificamente quanto aos reflexos da corrupção na economia, aduz que inibe a taxa de investimentos. Embora no setor público aparentemente haja incremento de investimentos, são eles apenas realizados naqueles setores em que haja interesse de funcionários públicos em se verem beneficiados. Em contrapartida, no setor privado, os investimentos são reduzidos a partir da intensidade da corrupção, na medida em que gera incertezas e insegurança para os investidores. Não interessa a uma empresa arriscar seu capital em um lugar onde as autoridades são corruptas. A corrupção também afeta a relação entre oferta e demanda, uma vez que às empresas somente é conveniente produzir aquilo que interessa aos corruptos. Alega, ainda, que a corrupção distorce o sistema tributário e, por consequência, a arrecadação e os gastos públicos. Isto porque a corrupção diminui o rendimento do imposto ao valor agregado e reduz a contribuição do imposto de renda, o que reduz diretamente os investimentos em temas como saúde e educação, diminuindo, por consequência, a formação de capital humano.

No caso brasileiro, efetivamente, o que se vê por meio da Operação Lava Jato é a formação de um cartel de grandes e médias empresas que atuam(avam) em setores ligados, majoritariamente, ao ramo da construção de grandes obras, que se apoderou do cenário econômico vinculado ao poder público, drenando recursos pela via do superfaturamento, do loteamento de obras e do pagamento de vultosas quantias para políticos, partidos políticos e pessoas com poder vinculado à política nacional. A fonte maior de desvios foi centrada na Petrobras, que nas últimas décadas passou a exercer grande influência na economia brasileira a partir de suas obras, impulsionadas pela descoberta do pré-sal, uma fonte de petróleo em áreas profundas do mar e de difícil prospecção. A corrupção advinda dos recursos da

Petrobras, revelados pela Operação Lava Jato, tiveram reflexos econômicos acentuados no Brasil e até no exterior.

As consequências do escândalo revelado pela Operação Lava Jato, que envolve a Petrobras, segundo Almeida e Zagaris (2015), demonstram que o Brasil e outros países deverão melhorar sensivelmente a transparência e a prestação de contas de suas operações e da governança de seus conselhos. Países que falham em garantir padrões éticos de negócios frequentemente correm o risco de má administração política e abusos, como ocorreu no Brasil. Por isso, as agências internacionais de avaliação de risco, muito atentas a tais fenômenos, são sensíveis em reprová-los, como ocorreu com o recente rebaixamento pela Moody's de ações da Petrobras para *status* de lixo. Com o escândalo revelado pela Operação Lava Jato na Petrobras, tornou-se muito difícil para a empresa fechar suas contas, tendo perdido 80% de seu valor de mercado, além de ter grande dificuldade em obter capital privado para pagar seus compromissos de endividamento e continuar patrocinando sua necessidade de investimentos. Esta conta negativa se reflete nos contribuintes brasileiros, sobremaneira, porquanto a União Federal é acionista controladora da petroleira (ECONOINFRO, 2017), o que fará com que a dívida seja paga pelos contribuintes em sua maior parte. Não bastasse, acionistas minoritários, do Brasil e do exterior, também sentirão os reflexos da corrupção que se abateu sobre a Petrobras. Neste sentido, houve a propositura de ações coletivas nos Estados Unidos, promovidas por investidores, sob a alegação de que a empresa violou as regras estabelecidas pelo *Securities and Exchange Commission* (SEC), que regulamenta o mercado de ações naquele país, o que gerou um acordo para encerrá-las, no qual a Petrobras obrigou-se a pagar a vultosa quantia de 2,95 bilhões de dólares, em três parcelas, para encerrar as *class action*, em sintomática admissibilidade de sua má-gestão e das práticas fraudulentas decorrentes da corrupção instalada em seus meandros (PETROBRÁS, 2018a). Os reflexos na economia fizeram-se sentir também em decorrência da geração de milhares de desempregos decorrentes da desativação de obras e projetos que estavam em execução ou em vias de serem iniciados. Empresas de abastecimento já entraram com pedido de falência, e comunidades inteiras tornaram-se irremediavelmente endividadas depois de fazer investimentos em infraestrutura para hospedar sites de operações relacionadas à Petrobras. Escolas vazias, casas, hotéis e restaurantes, muitos dos quais são de propriedade de empresas familiares passaram a experimentar o efeito cascata de um desastre de corrupção política que se revelou nos meandros da Petrobras (ALMEIDA; ZAGARIS, 2015).

Se a Lava Jato teve seu desenlace formal ao início de 2014, a economia brasileira encontra-se substancialmente em recessão desde o segundo trimestre de 2014, conforme dados do Comitê de Datação do Ciclo Econômico da Fundação Getúlio Vargas (CODACE). No período de 2014 a 2016, o PIB brasileiro caiu cerca de 9% (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, [200-]).

Entre 2010 e 2013, o déficit das contas públicas brasileiras foi progressivo, demonstrando a necessidade de aumento de financiamento do governo, que, após chegar a R\$ 91,7 bilhões em 2012 (-1,9% do PIB), voltou a ultrapassar o patamar de 2010 (R\$ 120,5 bilhões, -3,1% do PIB), atingindo R\$ 165,9 bilhões (-3,2% do PIB) em 2013 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

Mais recentemente, o resultado fiscal do governo federal também refletiu a crise já instalada, gerando déficits astronômicos. O resultado fiscal foi negativo em 2017 no montante de R\$ 124,401 bilhões, representando 1,9% do PIB. Em 2016, o resultado negativo foi ainda maior, chegando a R\$ 159.473 bilhões (GRANER; PUPO, 2018).

Consoante destaca Taylor (2012), apesar de reconhecer as dificuldades em mensurar os efeitos econômicos com precisão, seus custos reais variam entre 1% e 5% do PIB, segundo estimativas convencionais, o que fragiliza e distorce os esforços para a utilização efetiva de políticas públicas voltadas ao enfrentamento de outros problemas relevantes, como a criminalidade, os problemas da educação, da desigualdade social, da saúde, etc.

Também sob a ótica da análise econômica do direito (AED), a corrupção representa a incorporação de consequências negativas para as atividades negociais. Nesta conjuntura, analisa-se o grau de externalidade que a corrupção pode produzir, isto é, todos os efeitos produzidos por um agente econômico que podem repercutir positiva ou negativamente sobre uma atividade econômica, a renda ou o bem-estar de outro agente econômico, sem a correspondente compensação (COELHO, 2007). Nesta perspectiva, Gonçalves (2013) afirma que a corrupção é um exemplo de externalidade negativa. Isto porque se uma determinada empresa lançar mão de práticas corruptivas para alavancar seus negócios e ganhar mercado, a despeito de gerar empregos e renda individual, produzirá muito mais efeitos negativos aos concorrentes e ao mercado em geral. Se a decisão de corromper pode ser eficiente no plano individual, será ineficiente e depreciativa no plano coletivo. Além disso, a corrupção empresarial é uma espécie de fricção negativa nas relações comerciais, pois incorpora custos nas transações que devem ser considerados e se refletem na produção final aos destinatários, os consumidores. Também pode alterar a tomada de decisões no momento da expansão de

qualquer atividade privada, porquanto será levada em conta na tomada das decisões, a exemplo do oferecimento de incentivos para instalação mediante o pagamento de propinas, prejudicando outras regiões que não receberão os mesmos investimentos. Com isso, a corrupção aumenta a complexidade do ambiente de negócios e altera a perspectiva da tomada de decisões.

Neste sentido, a OCDE conclui que a corrupção aumenta o custo dos negócios, prejudica a confiança pública e dificulta o crescimento. Seus reflexos afetam desproporcionalmente os pobres e vulneráveis, porquanto "drena" recursos de serviços públicos essenciais como a saúde, educação, transporte, saneamento de água, etc. (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, [1961]).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS E CURATIVAS DE ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO ENVOLVENDO PESSOAS JURÍDICAS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA LEI ANTICORRUPÇÃO. CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES COM FUNDAMENTO NO PARADIGMA DA OPERAÇÃO LAVA JATO E DA LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL N.º 12.846/2013

Nos limites do trabalho até aqui desenvolvido, apontou-se que a corrupção tem natureza fenomenológica, constituindo-se em um acontecer histórico e complexo no âmbito das relações sociais e políticas, tratando-se de um constante problema da humanidade, mas se acentua em nosso país.

Quando nos deparamos com a realidade brasileira, observa-se que a formação do Estado e da sociedade propiciou um modelo vertical e disforme, porquanto a força do poder político estatal sempre sobrepujou as estruturas sociais, verificando-se permanentemente a existência de um conjunto de forças econômicas e políticas entrelaçadas e sucessivas que se impregnou aos meandros do poder e usufruiu de seus benefícios. Inclui-se nesta correlação de forças uma cultura de práticas corruptivas que bloquearam o desenvolvimento social e os avanços necessários em direção à dignidade humana do conjunto da sociedade.

Aflora, nessa realidade histórica e indistinta da corrupção, uma preocupação mundial com o problema, verificando-se iniciativas internacionais com vistas a debelá-lo, porquanto organismos governamentais e não-governamentais propugnam instrumentos e a necessidade da existência de políticas públicas voltadas a este fim.

A realidade brasileira insere-se profundamente no contexto das preocupações com o fenômeno corruptivo, revelando-se tema que, embora não insipiente, a partir do final do século XX e início do presente, fez eclodir a revelação de escândalos envolvendo políticos, empresários e outros cidadãos enlameados em fatos extremamente graves que fragilizaram acentuadamente a própria democracia, a estabilidade econômica e a credibilidade nas instituições. Tais descobertas têm fomentando na sociedade uma névoa de desconfiança e desesperança que, certamente, exigirá enormes sacrifícios e intensos investimentos para superar seus traumas. Aqui se situam dois fatos de repercussão sem paralelo, representados pelos escândalos do Mensalão e, notadamente, a Operação Lava Jato, já abordados em capítulo anterior. Em meio a esta realidade, verificamos a existência do sistema jurídico pátrio que contempla em seu bojo a Lei Anticorrupção Empresarial, o mais recente diploma de caráter preventivo e punitivo das práticas corruptivas nas searas administrativa e civil,

contemplando medidas sancionatórias e pedagógicas, estas representadas pelos modernos institutos do acordo de leniência e do *compliance*.

Ocorre que, a partir do panorama apresentado, duas assertivas podem ser lançadas e merecem absoluto aprofundamento. A primeira, no sentido de que o Brasil não é dotado de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção, encontrando-se, no máximo, resquícios esparsos e providências episódicas e assistemáticas, sem que se verifique um conjunto de ações concatenadas e permanentes. A segunda conclusão, por corolário, é a necessidade da existência de políticas públicas destinadas ao desiderato antes referido, dirigindo-se ao encontro de uma necessidade histórica e premente de debelar a chaga da corrupção altamente impregnada nos meandros políticos e econômicos.

Aliás, a realidade brasileira nos permite efetuar a mesma indagação formulada por Garzón (2015) quando, diante da apavorante quantidade de casos de corrupção que nos rodeia, questiona se há alguma vontade de combatê-la, ou será que nunca existiu uma verdadeira intenção de erradicar este fenômeno tão antigo. Assevera que no lodaçal da corrupção que se desenvolve no dia a dia do mundo, os próprios protagonistas defendem indefectivelmente a necessidade de combatê-la, com a mesma tranquilidade com que, simultaneamente, delinquem e cometem práticas corruptivas. Diante deste quadro aparentemente catastrofista, porém absolutamente real, alega que cabem duas posturas: *la del conformismo y el derrotismo*, que nos conduz à inércia ante uma frágil conclusão de que não se pode combater o fenômeno, *o bien la de la acción*, que busca investigar esta realidade y *desarrollar mecanismos para combatirla eficazmente*. Sustenta que a reação e a proatividade devem ser a norma para acabar com *un monstruo al que se há alimentado durante mucho tiempo, hasta hacerlo demasiado peligroso*.

A preocupação com inúmeras mazelas em toda a humanidade no início do século XXI é também partilhada por Jorge Miranda (2013), quando destaca a existência de corrupção endêmica e um panorama político-constitucional de grande instabilidade, incerteza e múltiplas contradições.

Por isso, Liberati (2013) enfatiza a necessidade da existência de políticas públicas que permitam ao Estado realizar a vocação do homem de viver dignamente, tendo à sua disposição serviços e bens necessários à sua realização pessoal e comunitária, materializando o maior fundamento do Poder Público na vigência de um Estado Constitucional, a dignidade da pessoa humana.

5.1 ATRIBUIÇÕES DE SENTIDO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS APROXIMATIVOS

O Estado brasileiro não tem cumprido suficientemente o fundamento constitucional que o compele a assegurar o exercício dos direitos sociais voltados a fomentar a dignidade da pessoa humana, verificando-se concretamente uma cidadania precária, com intensas desigualdades sociais, econômicas, regionais, problemas de falta de atendimento à educação pública, saúde, segurança, urbanismo, meio ambiente, proteção de pessoas hipossuficientes, seguridade e assistência social, infraestrutura, etc. Não bastasse, em paralelo, vê-se que grande parte dos recursos públicos que deveriam ser destinados à satisfação de tais direitos, são drenados pelos veios da corrupção, tornando-se o Brasil um dos países com os maiores índices desta prática da atualidade. Neste indicador, consoante já destacado, dados da Transparência Internacional apontam que, comparando com a última avaliação, caiu sete posições em 2015, obtendo a pior colocação desde 2008. Hoje, ocupa a 76ª colocação, registrando a maior queda entre todos os 168 países pesquisados (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018). Os reflexos deste panorama avassalador de um ambiente nacional impregnado por práticas corruptivas endêmicas se fazem sentir na degeneração da economia, das relações sociais e privadas e, sobremaneira, na corrosão do espaço político/democrático nacional.

Por isso tudo, é impostergável a necessária reflexão acadêmica sobre o tema das políticas públicas voltadas à prevenção e combate da corrupção, sua implementação e controle.

O tema das políticas públicas apresenta-se no panorama jurídico-político como instrumento voltado a permitir ao Estado o desempenho de suas funções. Acima de tudo, tornam-se elas a esteira pela qual o Estado pode adimplir seu débito de prestações sociais destinadas ao necessário equilíbrio e concretização da dignidade da pessoa humana. Toda conduta estatal pressupõe como fim último e único a satisfação do bem-estar social. Este, por sua vez, pode ser concretizado a partir das políticas públicas. A centralidade do bem-estar dos cidadãos por meio de sua plena dignidade condiciona a partilha da gestão das políticas públicas. Por isso, Barcellos (2005) destaca que é por meio das políticas públicas que o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição, em especial no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção.

No dizer de Bitencourt (2013, p. 75), toda a ação estatal pressupõe uma decisão e, como tal, também implica uma exclusão de alternativas possíveis quando se trata do tema das políticas públicas. Entretanto, ressalta que a existência de uma política pública significa a necessidade de muitas escolhas, seja por parte do administrador, seja por parte do legislativo, também proporcionando certas exclusões e restrições de alguns conteúdos, na medida em que muitas vezes decidir investir em uma determinada política pública “[...] sinaliza não investir em outra demanda [...]”. Realmente, quando se consideram os contornos da corrupção disseminada no ambiente nacional e a manifestação da sociedade brasileira que eleva a corrupção como uma das principais mazelas nacionais e motivo da maior preocupação, elencar a primazia pela existência de políticas públicas voltadas ao controle da sua prevenção é elementar, indubitável e impostergável.

Entretanto, qualquer reflexão acerca desta necessidade passa pelo estabelecimento das premissas básicas conceituais voltadas à formatação de uma política pública. Neste sentido, de extrema valia atentar para a advertência de Bitencourt (2013), quando aponta para a complexidade inerente à busca de seu conceito.

Compartilhando da ideia no sentido de que políticas públicas se destinam a solver problemas sociais, sendo responsabilidade estatal a sua implementação, Subirats (2012) parte do pressuposto de que toda política pública aponta para a solução de um problema público admitido como tal pela agenda governamental. Por isso, propõe um conceito analítico de políticas públicas, assim compreendido:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (SUBIRATS, 2012, p.38).

Maria Paula Dallari Bucci, (2002, p. 241) ao analisar a problemática das políticas públicas no atual estágio do direito público, a partir das fragilidades do Estado brasileiro, apresenta o seguinte conceito:

[...] são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. São metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Partindo deste conceito, Bucci (2002, p. 265) apregoa que no Brasil não se verifica uma gestão eficiente das políticas públicas, em razão do predomínio do aspecto político em seu sentido pejorativo. O problema jurídico-administrativo no Brasil, a despeito de conter elementos gerenciais, não é exclusivamente de gestão, e sim precipuamente um problema político. Bucci (2012, p. 266) apresenta, também, o conceito de políticas públicas como o processo ou conjunto de processos que culminam na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. Neste contexto, o conceito de procedimentalidade, inerente às políticas públicas, ocorre em três momentos: a) Formulação: apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes com interesses opostos; b) Execução: as medidas administrativas, financeiras e legais para a implementação do programa; c) Avaliação: a apreciação dos efeitos sociais e jurídicos, com amplo contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em virtude dos pressupostos explicitados. Por meio deste proceder, a ação administrativa avança em relação à postura clássica de ordem normativa (legalidade-legitimidade), para possibilitar a participação e o confronto de todos os interessados envolvidos, na busca de uma justa e original composição de interesses. Cada vez mais, a prática de atos típicos de administração pública deixa de ser vertical, fundada no mero exercício de competências e discricionariedade regrada isolada do agente público. Traduzem-se em escolhas politicamente conformadas pelo interesse público extraído do contraditório social.

Estas ações do Estado - políticas públicas - por sua vez, devem contar, no mínimo, com alguns passos constitutivos, a saber: o estabelecimento da agenda política concreta para a demanda eleita; a definição dos problemas que serão enfrentados escalonadamente; a previsão da execução dos modelos de políticas demarcados; os processos de avaliação das políticas implementadas, tudo isto com o maior grau possível de transparência, prestação de contas e participação social. Neste contexto, inarredável consentir com a afirmação de Barcellos (2005), quando assevera que “compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais

diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc.” Por isso, identifica esse conjunto de atividades como “políticas públicas”.

Em suma, uma política é pública quando contempla os interesses públicos, da coletividade, não de particulares. Nesta perspectiva, considerando a necessidade das políticas públicas se voltarem para a solução de problemas públicos de alta relevância social, Subirats (2012, p. 40-42) apresenta os elementos constitutivos de uma política pública em sua dimensão concreta, de aplicação material. Para tanto, assevera que a decomposição de uma política pública nos revela: a) a solução de um problema social reconhecido politicamente como público; b) a existência de grupos-objetivo na origem de um problema público, porquanto toda política pública visa a modificar e orientar a conduta de grupos de população específicos; c) uma coerência ao menos intencional, porquanto as decisões e as atividades que se levem a cabo devem estar relacionadas entre si; d) a existência de diversas decisões e atividades de caráter específico, não podendo constituir meras declarações amplas ou genéricas; e) um programa de intervenções concretas que reflitam as decisões e atividades planejadas; f) o papel chave dos atores públicos na execução das decisões e ações; g) a existência de atos formais que orientam o comportamento de grupos ou indivíduos, pressupondo a existência de uma fase de implementação das medidas decididas; h) uma natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades.

Em linhas próximas, Comparato (1998) preconiza que políticas públicas são, acima de tudo, atividades, ou seja, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado, sempre vinculadas a uma finalidade.

Em essência, pois, inegável que toda política pública se volta à solução de um problema social relevante, prioritário aos olhos da sociedade. Nos limites deste trabalho, situamos a existência do fenômeno da corrupção endêmica, que permeia as relações político/administrativas com diversos agentes sociais privados, notadamente no setor empresarial, tornando-se altamente prejudicial às relações econômicas, políticas, institucionais e sociais. Não por acaso a população brasileira elege a corrupção como um dos maiores problemas nacionais a ser debelado.

Também é pressuposto de uma política pública a atuação do poder público na sua implementação, porquanto compõe o conjunto de funções estatais a realização de ações para a implementação de condições materiais de dignidade da pessoa humana. Daí a necessidade de intervenção de vários atores públicos, no desempenho de suas funções constitucionais e/ou legais.

A existência de uma política pública não prescinde da ocorrência de atos concretos, de natureza cogente, desenvolvidos por meio de planejamento e regrados por instrumentos legais específicos.

Nesta senda, Bitencourt (2013) arremata referindo que qualquer conceito de política pública extraído de uma observação dos juristas culmina por atender outros campos, como da própria política, porquanto o Direito é um espaço no qual se encontram os fundamentos e as bases de ação de várias esferas de atuação. Por isso, a base estrutural de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que, precipuamente, estão expressos na Constituição. Esta legitimação política reflete, necessariamente, o anseio e a participação popular, “na medida em que a política pública é um dos modos pelo qual os cidadãos atuam sobre si mesmos”. Em sentido procedimental, “o que caracteriza a política pública é certa organização de ações no tempo”, envolvendo um ou mais objetivos, órgãos para tanto, atos de planejamento e execução que se devem realizar em determinado lapso.

Para os fins deste trabalho, e a partir de uma síntese dos conceitos sinérgicos acima referidos, notadamente de acordo com a concepção de Bucci (2012) concebemos uma política pública como programa de ação governamental que se constitui em função de um problema social ou situação determinada que, no caso, diz com a necessidade de se desenvolver ações concretas preventivas e curativas da corrupção. Veja-se que o destaque que estamos dando para este conceito está diretamente relacionado com o conjunto de atividades concretas que o Estado, atuando por meio de seus agentes, vai efetivar para obter influência determinada no campo da prevenção e do combate à corrupção.

Diante deste quadro, que procura enfeixar os contornos minimamente objetivos para a formatação de uma política pública, impende analisar a realidade brasileira no que concerne à (in)existência de políticas públicas voltadas à prevenção e controle das práticas corruptivas oriundas da relação empresarial com a Administração Pública.

5.2 A (IN)EXISTÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL VOLTADA À PREVENÇÃO E CONTROLE DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS ORIUNDAS DA RELAÇÃO EMPRESARIAL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sem a necessidade de uma imersão retrocessiva muito extensa no tempo, tão somente os dois eventos mais recentes ocorridos no Brasil, representados pelo escândalo do Mensalão

e pela Operação Lava Jato, nos permitem perceber a extensão e os reflexos altamente lesivos a todo o conjunto social decorrente das práticas corruptivas neles engendradas, tanto no ambiente político como econômico e social do país. Sendo a Operação Lava Jato o fenômeno corruptivo mais recente, mas sem se verificar um lapso que permitisse ruptura de nexos com os eventos similares anteriores, duas conclusões podem ser extraídas.

A primeira, no sentido de que, se em algum momento deste recente período histórico houve a implementação de políticas públicas, voltadas à prevenção e combate da corrupção existente entre o setor público e o ramo empresarial da sociedade, foram falhas ou insuficientes. Isto porque, se tais políticas existissem, o primeiro fenômeno corruptivo do Mensalão certamente teria sido evitado ou, ao menos, mitigado. Mesmo assim, se o considerarmos um fenômeno altamente complexo e muito bem articulado, inevitável a despeito da suposta existência de políticas públicas com tal desiderato, com a sua ocorrência teria o país plenas condições de uma melhor avaliação e, doravante, trilhar um caminho que viesse a evitar o sucessivo fenômeno da Operação Lava Jato. Esta, conectada e posterior, revelou-se ainda superior em todas as suas proporções e indicativos. Sob este prisma, portanto, a cogitação da existência de políticas públicas voltadas à prevenção e repressão às práticas corruptivas revelaria sua absoluta fragilidade ou até total ineficiência.

De outra maneira, a revelação sucessiva e com dimensões progressivas dos dois fenômenos corruptivos do Mensalão e, sobremaneira, da Operação Lava Jato também pode nos conduzir à ilação no sentido da total inexistência de políticas públicas voltadas ao enfrentamento pela via preventiva e repressiva da corrupção, notadamente derivada das relações político-empresariais no Brasil. Isto porque, caso houvessem mecanismos idôneos e eficazes para preveni-la e coibi-la, certamente teriam evitado a sua ocorrência, ou ao menos reduzido substancialmente suas proporções. As revelações da prática endêmica de atos corruptivos, no âmbito da administração pública, em concerto com uma substancial camada do empresariado nacional, ocorrida por meio da Operação Lava Jato sinalizam para a inexistência de políticas públicas para o enfrentamento da corrupção. Se existissem, não resta dúvidas de que, após o retumbante escândalo anterior do “Mensalão”, não se teria a existência ainda maior de atos desta natureza, em franca demonstração de destemor em boa parte dos atores políticos e empresariais, falta de planejamento, ações concretas e instrumentos eficazes para evitá-las e coibi-las por grande parte dos atores políticos. Esta é a inferência que será demonstrada e se procurará superar por meio da construção de proposta de política pública necessária a este desiderato, mesmo que sem a pretensão de esgotar, evidentemente, o tema.

Para tanto, precisamos observar o percurso histórico brasileiro, que revela a eclosão do fenômeno do Mensalão a partir da divulgação pela imprensa de uma gravação de vídeo na qual o ex-chefe do DECAM/ECT, Maurício Marinho, solicitava e também recebia vantagem indevida para ilicitamente beneficiar um suposto empresário interessado em negociar com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT, mediante contratações espúrias, das quais resultariam vantagens econômicas, tanto para o corruptor quanto para o grupo de servidores e dirigentes da ECT que Marinho dizia representar. Na negociação então estabelecida com o suposto empresário e seu acompanhante, Maurício Marinho expôs, com riqueza de detalhes, o esquema de corrupção de agentes públicos existente naquela empresa pública. No dia 06 de junho de 2005, o então deputado federal Roberto Jefferson, presidente nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB concedeu entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, ratificando os fatos e confessando a prática de atos de corrupção nos meandros do Congresso Nacional que foi identificada por “Mensalão” (LIMA, 2005). Depois disso, transcorreu a Ação Penal nº 470 perante o Supremo Tribunal Federal, que teve sua conclusão com o julgamento de todos os recursos em 13 de março de 2014, com a condenação de 24 dos 40 réus inicialmente denunciados perante o Supremo Tribunal Federal.

Este escândalo de corrupção no Brasil, a despeito de revelado em 2005, retrata a prática de atos corruptivos desde o início de 2003, conforme denúncia oferecida pelo Ministério Público ao Supremo Tribunal Federal (BARBOSA, 2006), resultando na condenação de políticos, empresários e pessoas ligadas ao sistema financeiro.⁷⁷

Portanto, desde o início dos fatos até o seu julgamento final, transcorreram aproximadamente 11 (onze) anos.

Neste interregno, desenvolveram-se as práticas corruptivas reveladas pela Operação Lava Jato que, consoante narrado na primeira denúncia oferecida pelo Ministério Público contra diversos agentes das práticas corruptivas, já as praticavam desde o ano de 2008 (BRASIL, MPF, 2014). Sabe-se, conforme revelado neste trabalho, e ainda não exauridos os

⁷⁷ Delúbio Soares, ex-tesoureiro do PT, José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil, José Genoíno, ex-presidente do PT e ex-deputado federal, Cristiano Paz, ex-sócio de Marcos Valério, Marcos Valério, empresário sócio da DNA Propaganda e SMP&B, Ramon Hollerbach, ex-sócio de Marcos Valério, Rogério Tolentino, advogado, Simone Vasconcelos, ex-funcionária de Valério, Kátia Rabello, ex-presidente do Banco Rural, José Roberto Salgado, ex-executivo do Banco Rural, Vinícius Samarane, ex-vice-presidente do Banco Rural, Bispo Rodrigues, ex-deputado (PL, atual PR-RJ), João Paulo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados, José Borba, ex-deputado (ex-PMDB-PR, agora no PP), Pedro Corrêa, ex-deputado (PP-PE), Pedro Henry, ex-deputado (PP-MT), Roberto Jefferson, ex-deputado (PTB-RJ), Romeu Queiroz, ex-deputado (PTB-MG), Valdemar Costa Neto (PR-SP), deputado federal Réus ligados a partidos políticos e doleiros, Breno Fischberg, doleiro, Enivaldo Quadrado, doleiro, Emerson Palmieri, ex-tesoureiro do PTB, Henrique Pizzolato, ex-diretor de marketing do Banco do Brasil, Jacinto Lamas, ex-tesoureiro do PL (atual PR). Ver: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/como-ficaram-as-penas-dos-condenados-no-mensalao/>, consulta em 12/05/2018, às 11h26min.

fatos a serem esclarecidos, que tais práticas persistiram sem que se tenha precisão de seu término.

Em essência, pois, é escancarada uma realidade na qual, mesmo durante a tramitação do processo que visava a punir os envolvidos no escândalo corruptivo do Mensalão, os mesmos e outros agentes políticos e empresariais movimentavam-se em práticas corruptivas sob o mesmo viés, isto é, a retirada de vultosos recursos do erário por meio de contratos com um conjunto de empresas detentoras da maior representatividade no cenário econômico nacional. Nada intimidou, nenhuma ação fez refrear ou arrefecer o ímpeto corruptivo, não houve qualquer movimento estatal oriundo dos poderes Executivo e Legislativo envolvidos na plêiade de atos corruptivos com vistas à implementação de políticas públicas dirigidas à prevenção e repressão da corrupção. Ao contrário, o escândalo do Mensalão e sua consequente Ação Penal n.º 470 no âmbito do Supremo Tribunal Federal, envolvendo muitos políticos e empresários de renome nacional, parece que proporcionou efeito contrário, no sentido de fomentar ainda mais corrupção, que se revelou nos meandros da Operação Lava Jato.

Não bastassem as evidências já demonstradas no sentido da inexistência de qualquer política pública voltada ao enfrentamento do gravíssimo problema da corrupção endêmica no Brasil, veja-se que, desde 2003, existe uma organização informal denominada ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). Trata-se de uma autodenominada articulação entre órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas federal e estadual, bem como, em alguns casos, municipais e do Ministério Público, que teve em suas origens a organização de políticas públicas voltadas ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro. Quando consultado seu site oficial, há nele menção a diversos resultados positivos no que concerne ao combate ao crime de lavagem de dinheiro e às práticas de corrupção (ESTRATÉGIA..., 2003). Entretanto, sem retirar o mérito de sua existência, observa-se que dito organismo existe desde 2003 e, neste interregno, verificaram-se os escândalos de corrupção identificados pelo Mensalão e pela Operação Lava Jato. Além do mais, somente em 2013 houve o surgimento da Lei n.º 12.684/2013, muito mais fruto das manifestações populares e das exigências de organismos internacionais. Aliás, se a ENCCLA tivesse obtido resultados alvissareiros, certamente não teríamos a partir de 2013 movimentos populares nas ruas exigindo providências contra a corrupção em escalas, até então, inéditas no país. Possivelmente, os referidos escândalos teriam sido evitados ou, ao menos, acentuadamente minimizados.

Esta concatenação de acontecimentos nos permite, por si só, reafirma-se que não houve e não há, até os limites da conclusão deste trabalho, qualquer política pública no Brasil voltada aos fins da prevenção e reprimenda das práticas corruptivas.

A despeito das evidências já demonstradas, outra que nos parece irrefutável e determinante é que tão somente dois movimentos foram verificados após a revelação do escândalo do Mensalão na direção do enfrentamento do grave fenômeno da corrupção endêmica no Brasil. O primeiro deles, representado pelos protestos da população brasileira entre os anos de 2012 e, em especial, 2013. Naquele momento, o desencadear das manifestações foi motivado pelos aumentos abusivos das tarifas dos transportes coletivos no Rio de Janeiro e em diversas capitais (como Natal e Porto Alegre), e evoluiu progressivamente para maciços protestos nas ruas do país contra vários aspectos da vida nacional. Dentre eles, milhões de pessoas mobilizaram-se por diversos dias para protestar contra a Proposta de Emenda Constitucional 37, que impedia a investigação pelo Ministério Público, bem como contra gastos públicos excessivos e mal direcionados para eventos esportivos e, em especial, os elevados índices de corrupção política e a impunidade no Brasil (FREITAS, 2013). Diante desta movimentação da população brasileira, verificou-se total insensibilidade e inércia estatal em fomentar o necessário debate e a busca pela construção de políticas públicas para o atendimento dos anseios populares no campo do combate à corrupção e outras mazelas nacionais.

Ao contrário de se buscar a construção e implementação de políticas públicas direcionadas ao conclamado enfrentamento do fenômeno da corrupção já comprovada desde o Mensalão, o que se verificou foi o surgimento de propostas legislativas pela criminalização dos movimentos sociais e suas manifestações, incluindo a cogitação de vedação de manifestações com emprego de máscaras e outros instrumentos que viessem a camuflar seus integrantes. Neste sentido, Waldir Alves (2015) afirma que em decorrência das grandes manifestações havidas em todo o Brasil em 2013, em especial depois do mês de junho desse ano, “iniciou-se um movimento legislativo para obter a paz pública e a paz social”. Tais iniciativas proporcionaram amplo debate acerca da viabilidade de o Estado regrar a formatação dessas manifestações públicas ou sociais, verificando-se a cogitação do surgimento de tipos penais específicos para tutelar condutas no âmbito da concentração de pessoas ou da formação de multidão, ou o agravamento dos ilícitos praticados nesse contexto. A mesma conclusão é esposada por Mauricio Junior (2015) quando demonstra que foi intensa

a movimentação do Congresso Nacional no sentido de criminalizar a realização de protestos, notadamente quando praticados por pessoas que ocultam sua identidade.

O segundo movimento voltado a atender o necessário enfrentamento do fenômeno da corrupção endêmica no cenário brasileiro partiu do Ministério Público, quando promoveu campanha nacional pela coleta de assinaturas com vistas à propositura de Projeto de Lei de iniciativa popular contendo as propaladas dez (10) medidas contra a corrupção, com a obtenção de 2.189.176 milhões de assinaturas (BRASIL, MPF, 2016), transformando-se na maior iniciativa popular pela necessidade de implementação de medida legislativa temática no Brasil. A proposta foi apresentada ao Congresso em 29 de março de 2016, gerando o Projeto de Lei n.º 4.850/2016, que ainda hoje tramita nas casas e gavetas legislativas, sem perspectiva de votação. O projeto foi remetido da Câmara dos Deputados ao Senado em 27 de março de 2017, sendo que naquela Casa Alta do Congresso Nacional aguarda designação de relator desde então na Comissão de Constituição e Justiça, sem qualquer movimentação útil até o momento deste trabalho (BRASIL, SF, 2017). O único movimento digno de nota, provindo dos poderes Executivo e Legislativo, no período compreendido pelos escândalos do Mensalão e da Operação Lava Jato foi a edição da Lei n.º 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção Empresarial, que foi publicada em 1º de agosto de 2013, e permaneceu em *vacatio legis* por cento e oitenta dias após sua publicação. Esta lei foi proposta em 18/02/2010 pelo Poder Executivo Federal à Câmara de Deputados (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010) e foi aprovada em definitivo no Senado Federal em 04/07/2013 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). Este diploma legal, a despeito de ter sido inovador no cenário nacional, porquanto passou a responsabilizar civil e administrativamente as pessoas jurídicas envolvidas em práticas corruptivas, estabelecendo no panorama brasileiro institutos inovadores como o *compliance* e a responsabilidade objetiva, bem como reafirmando o instituto do acordo de leniência, revelou-se absolutamente tardio, porquanto o Brasil já havia se comprometido com organismos internacionais a implantar políticas públicas voltadas ao combate à corrupção muito antes. O Brasil ratificou a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, produzida pela OCDE, em 15 de julho de 2000, promulgada pelo Decreto no 3.678, de 30 de novembro de 2000. Também se comprometeu com a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), aprovada internamente pelo Decreto Legislativo n.º 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002. É, ainda, signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU),

assinada em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, e promulgada internamente por meio do Decreto no 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Vê-se, pois, um longo caminho percorrido até a promulgação da Lei Anticorrupção Empresarial n.º 12.846/2013 que, no dizer de Heinen (2015), apenas teve seguimento no Congresso e foi aprovada em decorrência das reivindicações sociais que marcaram, com intensos protestos, os meses de junho e julho de 2013. Tais manifestações tiveram “um papel catalisador na aceleração do processo legislativo da Lei Anticorrupção, porquanto os reclames dos movimentos consistiam, justamente, na qualificação do combate à corrupção”.

Em franca demonstração no sentido de que a supracitada Lei foi aprovada e sancionada às pressas, sem a existência de uma vontade governamental predestinada, vê-se que até o governo federal explicita em sua agência oficial de notícias que a Lei Anticorrupção Empresarial foi “aprovada após os protestos populares que tomaram as ruas do país a partir de junho de 2013 para, entre outras coisas, exigir o fim da corrupção”, e que, mesmo que tenha entrado em vigor, carecia de regulamentação via decreto que tardou em ser editado (RODRIGUES, 2014). Aliás, o açodamento na aprovação e sanção da Lei n.º 12.846/2013 é reforçado pela morosidade na sua regulamentação. Não havia um planejamento ou comprometimento dos Poderes Executivo e Legislativo com a questão. Sancionada em agosto de 2013, a Lei Anticorrupção Empresarial somente foi regulamentada no âmbito federal por meio do Decreto n.º 8.420, de 18 de março de 2015, da Portaria Conjunta n.º 2.279, de 09/09/2015 (para microempresas e empresas de pequeno porte) e da Portaria n.º 909 da Controladoria-Geral da União, de 07/04/2015. Nos Estados, passados quase cinco anos, somente 14 deles editaram normas regulamentadoras (APÓS QUASE 5..., 2018). No Rio Grande do Sul, que ainda não regulamentou a referida Lei, apenas 22 municípios a regulamentaram, conforme informações do Ministério Público Estadual (RIO GRANDE DO SUL, MPRS, [200-]). Tamanha a morosidade que somente em julho de 2017 o Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União publicaram em seu site sugestões para os municípios que queiram implementar a Lei Anticorrupção Empresarial e regulamentá-la (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [2017]).

A despeito de não a regulamentar com a brevidade que se esperaria caso houvesse planejamento, proatividade e vontade política em coibir a corrupção, em 18 de dezembro de 2015 o Governo Federal ainda encaminhou ao Congresso a Medida Provisória n.º 703, alterando sensivelmente pontos relevantes da Lei n.º 12.846/2013. Ocorre que esta Medida Provisória caducou no Congresso Nacional, por inércia em apreciá-la, e até o término deste

trabalho científico nenhuma outra medida ou projeto de lei foi encaminhado com o seu conteúdo, em franca demonstração de total falta de critérios e prioridade na condução do tema do enfrentamento da corrupção.

A mitigação da Lei Anticorrupção Empresarial brasileira não partiu apenas do Poder Executivo, por meio da referida Medida Provisória, mas também por meio do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5261, proposta pelo Partido Social Liberal (PSL) em 16/03/2015, questionando seus dispositivos. A última movimentação encontrada até este momento é decisão do Ministro Relator Marco Aurélio admitindo o Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI na ação, em 29/06/2016 (BRASIL, STF, 2015).

Estes elementos fáticos são absolutamente elucidativos e inderrogáveis no sentido de demonstrar a absoluta falta de políticas públicas no espectro governamental brasileiro, fazendo com que tenhamos um diploma normativo denominado Lei Anticorrupção Empresarial que se mantém insulado, a despeito de seu relevante conteúdo, muito pouco implementado e, até, exposto aos riscos dos humores políticos dos governantes das esferas federativas, sem imunidade contra inesperados exercícios estatais para o seu desmantelamento ou mesmo adormecido ante a inércia em implementá-la. Observada isoladamente, a Lei n.º 12.846/2013 não passa de mais um diploma legislativo esparso, suscetível à falta de implementação de seus instrumentos, e até ao desmantelamento pelos ataques daqueles que nenhum interesse tem em vê-la eficaz e inserida em um conjunto de instrumentos que venham a formar uma teia de ampla abrangência no combate às práticas corruptivas.

Esta é a realidade brasileira, que nos remete à reflexão e persecução de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção, em atenção aos reclamos da comunidade internacional que se debruça sobre o tema e, sobremaneira, da população brasileira que já manifestou de várias formas ser esta problemática altamente prioritária no cenário nacional.

Nos limites deste trabalho acadêmico, pois, propomo-nos a extrair, a partir do caráter pedagógico que se pode vislumbrar do fenômeno paradigmático da Operação Lava Jato, que escancarou práticas corruptivas em proporções nunca antes verificadas no Brasil, cotejando-o com a existência da lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial) e seus institutos, a possibilidade de política pública destinada à prevenção e controle da corrupção, porquanto já demonstrada a sua inexistência e a emergência em implantá-las de maneira eficaz.

5.3 O INSTITUTO DA *COMPLIANCE* COMO PERSPECTIVA PARA SE CRIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA PREVENTIVA DOS ATOS CORRUPATIVOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO LAVA JATO – LIÇÕES PARA O FUTURO

A partir do envolvimento de grandes empresas nacionais na prática de atos corruptivos de agentes políticos no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo brasileiro, revelados por meio da Operação Lava Jato, a cogitação da existência de políticas públicas destinadas à prevenção da corrupção e seu controle passa, necessariamente, pelo fomento à existência de ações concretas de controle interno no ambiente empresarial.

Estas ações podem ser traduzidas pelo novel instrumento do *compliance*, realçado no artigo 7º, inciso VIII, da Lei n.º 12.846/2013 como um dos três alicerces básicos da Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, isto é, o instituto do *compliance*, a responsabilidade civil e administrativa objetiva por atos corruptivos oriundos das pessoas jurídicas em sua relação com o poder público e os acordos de leniência.

Importante ressaltar, desde logo, que a existência de programas de *compliance* já era prevista anteriormente à Lei Anticorrupção Empresarial, na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n.º 9.613/98, artigo 10, inciso III).⁷⁸ Nela, entretanto, tais programas eram exigidos apenas de instituições financeiras. Ao contrário, a Lei n.º 12.846/2013 estimula que qualquer pessoa jurídica que se relacione com a Administração Pública mantenha programas de *compliance*.

Acerca do tema, Rios e Antonietto (2015) asseveram que a partir dos movimentos de globalização e abertura da economia vividos desde o final do século passado, grandes conglomerados estenderam seus tentáculos e raízes em diversos espaços do globo. Mais recentemente, sofreram um revés, em especial com o surgimento de crises nos Estados Unidos e na Europa na abertura do século XXI. Por isso, o fenômeno da desregulação em diversos setores da economia, que reinou nos anos noventa, trouxe consigo a descrença no dogma da mão invisível, que restringia as funções do Estado a esperar que os agentes econômicos pudessem obter de forma autônoma, mesmo em mercados competitivos e globalizados, “seus sistemas de contenção como solução natural dos riscos”. Tal não ocorreu espontaneamente. Ao contrário, o cenário de liberdade econômica e expansão mercadológica demonstraram não só a falta de limites e controle de riscos, como também que tais consequências propiciaram concerto com setores da administração pública e da política pela

⁷⁸ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º (...) III - deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes;

via da corrupção, dizimando recursos que sempre foram escassos para o atendimento das demandas sociais. O fomento estatal à existência de instrumentos de controle interno no setor privado decorreu de situações concretas, isto é, os escândalos protagonizados por entidades financeiras, as práticas de fraude e corrupção promovidas por empresas, notadamente algumas de atuação global. Por isso, Rios e Antonietto (2015) atestam que o resultado não poderia ser diverso, ou seja, a existência de estímulo a uma série de regulamentações almejando limitar a autonomia anteriormente usufruída pelo setor bancário e as grandes companhias.

No caso brasileiro, a intervenção estatal para fomento à existência de instrumentos internos de prevenção e controle da corrupção no meio empresarial ocorreu por meio das duas leis antes citadas. No caso da Lei Anticorrupção Empresarial, ao contrário da Lei de Lavagem de Dinheiro, não obriga as empresas a manterem programas de *compliance*, mas estimula a sua existência por meio da redução da multa em caso da prática de atos corruptivos nas suas relações com o poder público.⁷⁹ Consoante já referido, o instituto da *compliance* está previsto no inciso VIII do artigo 7º da Lei n.º 12.846/2013, quando prevê que serão levados em consideração na aplicação das sanções: VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Desta forma, a avaliação dos riscos a que estão expostas à corrupção é de cada empresa, havendo total discricionariedade para a implantação de programas de integridade corporativa. Mesmo assim, considerando que a Lei n.º 12.846/2013 contemplou a existência de responsabilidade civil e administrativa objetiva pela prática de atos corruptivos por meio da pessoa jurídica em suas relações com o poder público, evidentemente que se afigura conveniente a manutenção de programas de *compliance*, com vistas a, no mínimo, atenuar os riscos de sancionamento se porventura houver práticas corruptivas que não tenham sido filtradas suficientemente. A conveniência na implantação de tais mecanismos preventivos assume relevância, ainda, quando observado que a Lei Anticorrupção Empresarial brasileira atinge pela via da responsabilidade objetiva a pessoa jurídica por qualquer ato corruptivo engendrado em suas relações com o poder público, desde que a tenham beneficiado ou seja do seu interesse, ainda que praticado por seus dirigentes ou administradores, ou mesmo por qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.⁸⁰

⁷⁹ Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: ... VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

⁸⁰ Artigos 2º, 3º e 4º da Lei n.º 12.846/2013.

Nesta senda, Hübert (2015) realça a importância de tais programas serem implementados, porquanto reduzem sensivelmente eventuais penalidades civis e administrativas e podem representar o diferencial para prevenir a prática de condutas ilícitas, na medida em que se constituem em instrumentos de controle prévio. Afirma que as empresas que levarem esse aspecto a sério e incorporarem tais práticas darão um grande passo para que seu nome não conste, no futuro, das páginas e seções policiais.

A relevância dos chamados programas de *compliance* tem origem nos modelos corporativos anglo-saxônicos. Silveira e Saad-Diniz (2015) asseveram que o surgimento nos Estados Unidos dos *compliance programs* tem em suas origens uma nítida intenção de prevenir delitos econômicos empresariais por meio de uma “corregulação estatal e privada, uma modalidade particular da própria autorregulação”. Consistem em “códigos de conduta” corporativa, configurando “reais produtos dos processos de autorregulação, considerados como uma autoimposição voluntária de standards de conduta por parte dos seus organizadores e dos próprios indivíduos”.

Se nos Estados Unidos verificou-se a edição de legislação voltada ao combate à corrupção empresarial ainda em 1977 por meio do Ato para Prevenção de Corrupção Estrangeira (*Foreign Corrupt Practices Act - FCPA*), mesmo naquele ambiente ainda não se falava em regulação, inexistindo naquele texto legislativo alusão a programas de *compliance*. A despeito disso, a adoção de procedimentos desta natureza pelas empresas adquire relevância quando se observa que o sistema penal americano estabelece certa discricionariedade na persecução penal, permitindo ao órgão acusador aquilatar a conveniência de ajuizar demanda penal, levando em conta, inclusive, portanto, a existência de programas de *compliance*. Por isso que três dos nove *Principles of Federal Prosecution of Business* considerados para o ajuizamento de ação penal por descumprimento do FCPA se referem à existência de procedimentos de *compliance* no ente empresarial (CARVALHO, 2015). Há especial indicativo para que os Promotores analisem se o programa de conformidade da corporação é bem projetado, se o programa está sendo aplicado com sinceridade e de boa fé, se o programa de conformidade da corporação funciona, devendo também observar a abrangência do programa de conformidade, a extensão e difusão da má conduta criminosa, o número e o nível dos funcionários corporativos envolvidos, a gravidade, duração e frequência da má conduta e quaisquer ações corretivas tomadas pela corporação (UNITED STATES, 2015).

Ainda no ambiente norte-americano, o incentivo à existência de mecanismos de *compliance* é verificada no *U.S Sentencing Guidelines*, que prevê a necessidade de análise da vigência de programas de integridade no momento da aplicação das penalidades pelo juiz, ou mesmo na escolha das condições a serem cumpridas quando da suspensão da pena ou do processo. Trata-se de considerar a culpabilidade da empresa na prática de atos corruptivos na sentença a partir da existência de mecanismos de *compliance* (SARIS et al., 2015).

Conforme se observa nos *Principles of Federal Prosecution of Business* americanos, embora a existência de um programa de *compliance* não seja unicamente capaz de garantir que a empresa não será processada ou punida, é certo que a adoção de um efetivo programa de integridade será levada em consideração, tanto na decisão de ajuizar ou não ação penal, quanto no momento da aplicação da pena.

Aliás, no Brasil, considerando a inexistência de previsão legal para o sancionamento penal da pessoa jurídica, consoante já exposto neste trabalho, a existência de programas de conformidade empresarial, na seara penalística, apenas poderá funcionar como circunstância judicial na hipótese de condenação dos gestores da empresa, quando da fixação da pena base e análise da culpabilidade da pessoa física corrupta ou corruptora. Neste sentido, já por ocasião do julgamento da Ação Penal n.º 470 (Mensalão), houve discussão acerca da menor responsabilidade de gestores do Banco Rural (núcleo financeiro), ocasião em que se verificou o enfrentamento da maior ou menor reprovabilidade daqueles que figuravam como responsáveis pelo setor de conformidade daquele Banco (*compliance officer*).⁸¹

Rios e Antonietto (2015), por sua vez, identificam os programas de *compliance* como conjunto de medidas por meio das quais as pessoas jurídicas visam a garantir o cumprimento das regras inerentes às suas atividades em vigor, assim como buscam observar princípios de ética e integridade corporativa. Equivale dizer que são procedimentos internos que assimilam a normatividade própria do funcionamento idôneo e lícito no desenvolvimento da atividade empresarial, incorporando-se à estrutura organizacional da empresa.

Trata-se, pois, do estabelecimento de um conjunto de condutas e condicionamentos a serem implantados pelos entes empresariais com o objetivo de condicionar as posturas inerentes às práticas corporativas aos níveis de exigência do espectro normativo que rege cada atividade, bem como às condicionantes estatais impostas pelas diretrizes públicas exigíveis

⁸¹ Sobre a discussão e o emprego dos programas de *compliance* no âmbito da Ação Penal n.470 (Mensalão), ver: COSTA, H. R. L.; ARAUJO, M. P. C. *Compliance* e o Julgamento da APN 470. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 106, p. 215-230, 2014. Ver, também: JORGE, F. M. SANTOS, P. C. O ambiente político para a criação do sistema de prevenção à corrupção no Brasil: da impunidade à tão esperada correção de rumos. **Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 173-192, jul./set. 2017.

dos respectivos ramos de funcionamento privado. Os programas de *compliance* proporcionam a existência de organismos privados internos voltados a estabelecer códigos de ética, processos de prevenção e responsabilização de práticas desviantes, constituindo-se em um filtro proativo com vistas a evitar o cometimento de condutas em desconformidade com os padrões legais e gerenciais da atividade estatal. Etimologicamente, no dizer de Almeida Neto (2015), “[...] *compliance* provém da língua inglesa, podendo ser traduzido, em essência, como conformidade [...]”.

Por isso que, sob o enfoque da necessária existência de uma política pública preventiva e curativa da corrupção, o ramo empresarial de qualquer atividade econômica que se pretenda apto a contratar com o poder público não pode prescindir desta ação privada concreta e preventiva de controle interno, os programas de *compliance*. A sua existência, pois, é inerente à formação de uma política pública deste jaez.

A despeito de a Lei Anticorrupção Empresarial brasileira não impor a necessidade da existência de programas corporativos de *compliance*, cada vez mais o meio empresarial se vê afastado desta discricionariedade e incorpora a formatação interna de tais práticas como uma necessidade do mundo moderno nas relações negociais. A existência de riscos inerentes ao negócio, que extrapolam o aspecto financeiro e atingem também a integridade ética de suas relações, refletindo-se inclusive na imagem corporativa, compele as corporações empresariais a se voltarem para práticas preventivas de integridade. Neste sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa estabeleceu, em seu Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, a necessidade do gerenciamento de riscos, a existência de “controles internos e conformidade” (*compliance*) como fundamento dos negócios, cada vez mais expostos “aos riscos de origem operacional, financeira, regulatória, estratégica, tecnológica, sistêmica, social e ambiental”. Adverte que os agentes de governança são responsáveis por garantir que as organizações ajam em conformidade com seus princípios e valores. Entretanto, devem se portar de acordo com os procedimentos e normas internas condicionadas por critérios éticos, em consonância com as leis e os dispositivos regulatórios a que estejam submetidas (CARRARO, 2007).

Sob este prisma, Lopes adverte que no contexto da economia globalizada, a boa reputação de uma empresa é fundamental, não podendo seus gestores medir esforços para conquistá-la e mantê-la. A confiança dos investidores é proporcional à reputação de uma empresa, e o seu valor no mercado pode sofrer intensas avarias quando envolvida em atos de corrupção, sofrendo intensa carga negativa. Esta degeneração também pode advir da conduta

individual de seus dirigentes, se relacionados com a corrupção. E os prejuízos não se limitam apenas à imagem do ente jurídico, mas também podem decorrer da falta de desafios pela melhoria da qualidade de seus produtos ou serviços quando a corrupção é o móvel dos negócios, porquanto, sendo assim, prescinde-se de investimentos na melhoria qualitativa daquilo que é a essência dos negócios. E, por fim, assevera Lopes (2011, p. 49-52) que a prática de atos corruptivos encoraja no interior da própria organização “uma cultura de comportamentos corruptos que se vai expandindo e contamina todo o setor social onde está inserida”. Há, com isso, uma “[...] contaminação que atinge pessoas, empresas e instituições e todo o tecido social envolvente [...]”. Por isso, apregoa a necessidade de mecanismos internos de controle e administração preventivos da corrupção.

O que se verifica, a partir da existência do diploma legal n.º 12.846/2013, que mitiga o sancionamento administrativo decorrente das práticas corruptivas empresariais quando resultantes da relação com o poder público, é que a boa gestão corporativa passa a ser incentivada pela Administração Pública, em franca demonstração estatal no sentido de não intervenção direta na atividade privada, mas sim sinalizando para o compartilhamento da responsabilidade em prevenir a corrupção entre o Estado e seus parceiros privados. Trata-se, sob a ótica estatal, em certa medida, de uma espécie de gestão indireta dos riscos e da prevenção de práticas corruptivas nas relações negociais do Estado com seus prestadores, ante a incapacidade estatal de fiscalizar todos os atos decorrentes dessas relações. Neste sentido, Jorge e Santos (2017) falam em “Princípio da Colaboração”, no sentido de que as diretrizes foram lançadas pelo Estado, por meio da edição da Lei Anticorrupção Empresarial, esperando-se doravante do empresariado em geral um ambiente limpo e calcado na livre concorrência. Pode-se conceber a referida lei, por meio de seu impulso à constituição de programas de *compliance*, como uma advertência clara do Estado de Direito ao particular empresário: “não faça, não pratique e, com bastante preocupação, não deixe que se pratiquem atos considerados corruptos, sob pena de graves implicações!”

Nesta senda, concretamente, a Lei Anticorrupção Empresarial prevê, em seu artigo 13, a existência de duas espécies de processos administrativos possíveis de serem instaurados a partir da prática de atos corruptivos por parte das pessoas jurídicas em sua relação com o poder público. O referido artigo preleciona a possibilidade de instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano, explicitando que tal processo não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas na própria lei. Aqui, pois, vê-se que há a possibilidade de a administração pública instaurar um processo administrativo com o fim

específico de buscar a reparação do dano, material ou moral, decorrente da prática de atos lesivos ao patrimônio público pela via corruptiva. O processo administrativo destinado a buscar a reparação integral do dano (PERD) destina-se exclusivamente a processar os efeitos reparatórios da conduta lesiva.

Por outro lado, o processo administrativo a que se refere o artigo 8º diz respeito à apuração da responsabilidade da pessoa jurídica ante a prática do mesmo ato corruptivo. Trata-se de desenvolver expediente administrativo destinado a concluir pela responsabilização da pessoa jurídica ante a prática da corrupção (PAR). É neste momento que a existência de programas de integridade internos (*compliance*) será validado pela administração pública. Tal processo, aliás, está regulamentado no Decreto Executivo n.º 8.420/2015, entre seus artigos 2º a 14. Por isso mesmo, a aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção ocorrerá no ambiente do PAR, que contém efeitos punitivos. No dizer de Oliveira (2017), estamos diante de processos administrativos conexos, com objetos distintos, cuja instauração está no campo da competência da autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tanto que o próprio artigo 13 menciona, expressamente, que o Processo Administrativo destinado à Recuperação do Dano (PERD) não prejudica a aplicação imediata das sanções previstas na Lei Anticorrupção.

Vê-se, portanto, que é recente o fomento à existência de processos internos de prevenção e controle da corrupção nas empresas brasileiras, verificando-se ainda um longo caminho a percorrer para que se possa construir o estabelecimento de relações negociais mais hígdas entre o ramo empresarial e o Estado.

A relevância de existir procedimentos de conformidade preventivos está escancarada no caso da Operação Lava Jato. Apurou-se que as empresas envolvidas não possuíam mecanismos de controle interno preventivo, a exemplo do *compliance*, o que, certamente, fortaleceu o potencial corruptivo revelado em suas práticas com a Administração Pública (BRASIL, MPF, [201-]). Por isso, identifica-se sem sombra de dúvidas a necessidade de se valorizar a inserção de tais mecanismos preventivos no seio corporativo pela via de política pública eficaz no controle da corrupção, consoante será proposto ao final deste trabalho.

Observa-se que o maior foco de corrupção foi extraído da estatal petrolífera Petrobras S.A., sendo dela drenada vultosa quantia de recursos. Apenas para exemplificar, em março de 2018 a Petrobrás firmou acordo nos Estados Unidos, para encerrar ação coletiva dos investidores americanos (*class action*) ajuizada em fevereiro de 2016 na Corte Federal de Apelações do Segundo Circuito de Nova York, sob a jurisdição do Juiz Jed Rakoff, no valor

de US\$ 2,95 bilhões. A primeira parcela, já paga em março, de US\$ 983 milhões. A segunda parcela, também de US\$ 983 milhões foi quitada em 04.07.2018, e a última de US\$ 984 milhões será paga janeiro de 2019 (PETROBRAS, 2018b). Apesar do acordo nos Estados Unidos, ainda tramita no Brasil Ação Civil Pública ajuizada em outubro de 2017, pela Associação dos Investidores Minoritários (AIDMIN), no Foro Central de São Paulo requerendo indenização nos mesmos moldes pagos aos norte-americanos. Da mesma forma, uma ação coletiva foi ajuizada em janeiro de 2017 no Tribunal Distrital de Roterdã, na Holanda, por uma associação criada com o fim de buscar a referida indenização, chamada *Stichting Petrobras Compensation Foundation (SPCF)* (FÉLIX, 2018).

No que concerne à desvalorização das ações da Petrobrás, houve uma perda de 40% de seu valor de mercado em 2014, e seguiram em queda no ano de 2015. Segundo dados aproximados, houve uma queda no valor de mercado da Petrobrás em R\$ 87,182 bilhões (CORRUPÇÃO TRAZ NOVO..., 2018).

Observa-se, entretanto, que apesar da existência da Lei Anticorrupção Empresarial brasileira desde o ano de 2013, somente em dezembro de 2015 a Petrobras adotou o Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção (PPPC), incorporando nele seu programa de *Due Dilligence* Integrado, obrigatório para todos que desejam se inscrever em seu cadastro de fornecedores. Esta medida, sem a garantia de plena certeza, sinaliza para a possibilidade de terem sido evitadas as práticas corruptivas que escandalizaram o país na Operação Lava Jato, bem como reforça a ideia da inexistência de políticas públicas preventivas da corrupção.

Aliás, observa-se que a implantação de programa voltado aos controles internos na Petrobras somente ocorreu após o surgimento do Decreto 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção e instou as empresas, independentemente do porte, a criar seus Programas de Integridade (*compliance*) (PETROBRAS, 2014). Antes, em 2014, tão somente havia sido criada a Diretoria de Governança e Conformidade na Petrobras. Somente a partir 2018 surgiu no site da Petrobrás a informação sobre a existência de 10 medidas anticorrupção implantadas pela empresa após a Operação Lava Jato (PETROBRAS, [201-]).

No plano nacional, ainda é precária a implantação de programas de *compliance* nas empresas privadas, conforme atesta recente pesquisa da Consultoria Global Protiviti, em análise realizada em 1.417 estabelecimentos. Neste levantamento, constatou-se que apenas 4% das organizações mantêm um programa de *compliance* efetivo, em consonância com as principais diretrizes nacionais e internacionais. Das organizações pesquisadas, 45% ainda estão com o nível de *compliance* baixo, em extrema situação de exposição a riscos de

corrupção. Dado que preocupa, segundo a consultoria, é a existência de tão somente 34% das instituições que já mapearam os riscos de exposição depois da regulamentação da Lei Anticorrupção Empresarial. Também o fato de somente 36% terem adotado processos de análise de terceiros (*due dilligence*) voltados à identificação de eventuais riscos advindos de prestadores de serviços ou parceiros de negócios externos. Já 38% das empresas ouvidas para a pesquisa disseram que promoveram no último ano práticas de *compliance* somente por meio de treinamentos ou comunicados gerais (REDAÇÃO P&N, 2017).

Em nível estatal, com vistas à necessária implantação de programas de controle e prevenção da corrupção em órgãos públicos federais, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) publicou em abril de 2018 a Portaria nº 1.089/2018, que regulamenta o Decreto nº 9.203/2017, estabelecendo procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade para cerca de 350 órgãos e entidades do Governo Federal (ministérios, autarquias e fundações). A regulamentação prevê diretrizes, etapas e prazos para que os órgãos federais criem os próprios programas, com mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção, tornando-os obrigatórios e com data limite para sua implantação até 30 de novembro de 2018.

Ainda no âmbito da CGU, foi instituído o programa Pró-Ética, que contou com a participação de 375 empresas privadas de todos os portes e de diversos ramos de atuação. Destas empresas inscritas, 198 enviaram o questionário de avaliação à CGU, sendo que, por meio do processo de avaliação, 23 empresas foram aprovadas e reconhecidas como Empresa Pró-Ética 2017 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, [2014]).

No espectro dos Estados brasileiros, o cenário é desolador, porquanto até janeiro de 2018, apenas 14 haviam regulamentado a Lei Anticorrupção Empresarial (APÓS QUASE 5..., 2018).

Referentemente aos Municípios, a realidade também é desconcertante. Conforme dados do Ministério Público do Rio Grande do Sul, apenas vinte e dois (22) dos quatrocentos e noventa e sete (497) possuem leis anticorrupção regulamentando a matéria (RIO GRANDE DO SUL, MPRS, [2013]).

O que se observa, a partir destas informações, é a existência de uma baixa adesão aos programas preventivos de controles internos no espectro dos órgãos públicos e das empresas, públicas e privadas. No âmbito da atividade privada, há uma minoria de empresas que já se preocupam com a instituição, em seus procedimentos *interna corporis*, de práticas e procedimentos de conformidade com as exigências legais de prevenção e controle da

corrupção. Na seara pública, a despeito dos movimentos verificados a partir da Controladoria e Auditoria-Geral da União com vistas à implantação de programas de *compliance* nos entes federais, ainda há um longo caminho a percorrer, o que também ocorre nos Estados e Municípios que sequer regulamentaram tais procedimentos nas esferas de suas competências.

Este panorama reforça a conclusão de Ferreira, Queiroz e Gonçalves (2018), quando apontam que a partir do final do século XX e início do presente século, o Brasil passou a ser vislumbrado como possível potência mundial, tendo experimentado crescimento em diversos setores. Porém, a falta de investimentos na qualificação e educação das pessoas para o desempenho de tarefas complexas, a “ausência de políticas de competitividade empresarial, os grandes escândalos de corrupção; o mau uso do dinheiro público; a complexa legislação trabalhista e fiscal, além de desastres ambientais” impedem o país de materializar os objetivos insculpidos na Constituição Brasileira. O novo panorama nacional, moldado em bases não sustentáveis, trouxe consigo grandes desafios, notadamente no âmbito da “defesa da concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e as recentes normas anticorrupção”. Advertem que neste novo cenário, temas como “Cartéis”, “Acordo de Leniência”, “Compromisso de Cessação de Conduta”, “Abuso de Posição Dominante”, “Multas Anticorrupção”, “Dano Ambiental”, “Dano Moral Coletivo”, “Dano ao Consumidor” fazem despertar cada vez mais preocupação na administração de empresas públicas e privadas. Por isso a necessidade de serem consolidadas “políticas públicas e privadas voltadas à efetividade desses modernos direitos configura-se como nova meta a ser atingida pelo País”. Vislumbram, neste cenário, que a manutenção de mecanismos preventivos da corrupção, pela via de programas de conformidade (*compliance*) são indispensáveis, devendo ser incorporados nas políticas públicas e privadas voltadas à prevenção e controle da corrupção.

Desta forma, retomamos para considerar o compromisso brasileiro com organismos e convenções internacionais no sentido do combate à corrupção. Desde a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de Mérida, há recomendação para “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção”, bem como “promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos”. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, de Palermo, além de estabelecer a possibilidade de responsabilização penal, civil ou administrativa da pessoa jurídica, também preleciona a necessidade de adoção de medidas eficazes de ordem legislativa, administrativa ou outra para promover a integridade e prevenir, detectar e punir a corrupção dos agentes públicos. Já a Convenção da Organização dos

Estados Americanos contra a Corrupção tem em seus propósitos a necessidade de se promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção. Rememore-se, ademais, a Convenção da OCDE sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que preconiza tomada de medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionários públicos estrangeiros. No âmbito da OCDE, inclusive, houve a edição do guia *Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance*, contendo orientações de boas práticas dirigidas às empresas para assegurar a eficácia dos controles internos, programas de ética e conformidade ou medidas para prevenir e detectar o suborno de funcionários públicos estrangeiros em suas transações comerciais internacionais (THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2010).

Neste panorama, a partir da constatação já esposada no sentido da inexistência no Brasil de políticas públicas voltadas à prevenção e combate ao fenômeno da corrupção, a despeito da existência da Lei n.º 12.846/2013 e seus institutos, no que concerne aos mecanismos de *compliance* é possível compreendê-los dentre as ações inerentes a uma política pública deste jaez. Se é imperativo internacional o fomento à existência de instrumentos preventivos da corrupção no que se refere às relações público-privadas, e a Lei Anticorrupção Empresarial fomenta a existência de tais mecanismos como mote para prevenir práticas corruptivas no ambiente do relacionamento empresarial com o poder público, sem que até o momento o panorama existente parece ter sido suficiente, haja vista o emblemático fenômeno da Operação Lava Jato e suas revelações estarrecedoras, deve-se dar um passo à frente. Temos Convenções internacionais claras e uma lei de vanguarda. Entretanto, mostraram-se insuficientes.

Aliás, consoante refere Silveira (2017), é possível falar em uma “Era Lava Jato”, que desafia novas posturas e expectativas, exigindo dos atores públicos e privados atitudes proativas, sob pena de se ter os programas de conformidade como “mais uma boa norma de boa intenção que nada resultou”. A Operação Lava Jato, neste sentido, apresenta-se como marco histórico que não se pode olvidar, oferecendo oportunidade pedagógica que, se bem interpretada pelas instituições, pela sociedade e pelo mercado, poderá gerar progressos no sentido da prevenção das práticas corruptivas.

Parece-nos que, no âmbito da prevenção e combate à corrupção, especificamente quando resultante das relações do poder público com o meio empresarial, a adoção de

medidas que visem a cercar as relações com parâmetros de contenção das possibilidades de práticas corruptivas pela via da transparência e conformidade não podem ser censuradas. Um cenário de “veemente ativismo regulatório” identificado por Saad-Diniz (2015) a partir da regulamentação exigida pelo governo às empresas quando se trata do sistema financeiro, pode ser experimentado também para vincular a participação em certames concorrenciais licitatórios envolvendo o erário, por meio da necessidade de existência, no seio da empresa, de mecanismos de *compliance*. Este ativismo mantém a transferência de responsabilidade ao ente empresarial privado, que deverá estabelecer medidas de autorregulação internas que possam refletir, conforme preconizam Rios e Antonietto (2011, p. 206-207), uma proposta de ações positivas destinadas a consolidar uma cultura de “transparência e de legalidade dentro da estrutura empresarial, reforçando, assim, a partir da efetiva execução de Códigos Éticos, uma maior fidelidade ao ordenamento jurídico”.

Se no caminho a ser percorrido para a formação de uma política pública há necessidade de se identificar um problema social relevante, eleito pela coletividade e pelo poder público, a corrupção se insere neste contexto indubitavelmente, haja vista, inclusive, a promulgação da Lei Anticorrupção Empresarial brasileira. O que se propõe, como ação concreta, para a formação de uma política pública voltada à prevenção e combate à corrupção, é que haja a obrigatoriedade, prevista em lei, para que todas as empresas que mantenham relação contratual com o poder público, necessariamente, comprovem a existência de mecanismos de *compliance* implantados em sua gestão corporativa. Trata-se de estabelecer como condição tal proceder empresarial para que se admita o relacionamento comercial com o setor público. Esta condicionante deve ser inserida na própria Lei Anticorrupção Empresarial, em substituição à facultatividade lá prevista, e no Decreto n.º 8.420/2015, que a regulamentou no âmbito Federal, e bem assim nas regulamentações Estaduais e Municipais que porventura já existam ou venham a ser implementadas.

Não há e nunca haverá garantia absoluta de erradicação da corrupção por este proceder. Entretanto, parece-nos ser providência que, diante da ineficácia da voluntariedade até agora prevista na Lei Anticorrupção Empresarial, nos compele à compulsoriedade. Aliás, trata-se de seguir o exemplo agora implantado na Petrobras, que, como já referido anteriormente, após a ocorrência de todos os escândalos de corrupção em seus meandros, recentemente, em dezembro de 2015, adotou seu Programa de Prevenção da Corrupção (PPPC), que contempla nele seu *Due Dilligence* Integrado, obrigatório para todos que desejam se inscrever em seu cadastro de fornecedores.

Ainda no espectro legislativo, propõe-se ser imprescindível a existência de determinação legal, com prazo delimitado e exíguo, para que ocorra a regulamentação da Lei Anticorrupção Empresarial nos Estados e Municípios, haja vista a precariedade existente neste sentido diante da inércia de enorme quantidade de gestores públicos, o que não se justifica ante a relevância e necessidade premente da prevenção e combate à corrupção. É inadmissível que, passados cinco anos da entrada em vigor da referida Lei, tenhamos aproximadamente metade dos Estados com regulamentação própria, e uma insignificante quantidade de municípios que a regulamentaram.

Ademais, propõe-se que os recursos arrecadados por meio das multas aplicadas nos procedimentos administrativos de responsabilização objetiva civil e administrativa decorrentes da Lei Anticorrupção Empresarial, uma vez ineficientes os instrumentos de prevenção existentes, sejam direcionados a um fundo nacional, estadual e municipal para fomentar práticas educacionais de combate à corrupção, pela via da educação. Não sendo assim, estes recursos, uma vez arrecadados pelo poder público, diluem-se no arcabouço das despesas e receitas ordinárias do erário, transformando-se em mais um veio arrecadatário estatal. Sabe-se que sob o enfoque educativo são escassas as ações, e quando existentes decorrem do voluntarismo isolado de setores ou mesmo instituições para o combate à corrupção. Por isso, acredita-se que a formação de um fundo nas esferas federativas, com o produto das sanções administrativas aplicadas em decorrência da prática de corrupção nas relações empresariais com o poder público possa contribuir, pela via da educação e conscientização, solidamente para um futuro melhor, ainda que não imune, ao menos com índices reduzidos de práticas corruptivas. É necessário colmatar uma sólida base social, desde a infância, com vistas à intolerância com a corrupção.

Aliás, quando entrevistado, o Ministro Interino do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário, indagado sobre a recuperação do dinheiro desviado pelas práticas corruptivas reveladas por meio da Operação Lava Jato, afirmou que no primeiro acordo firmado em conjunto com a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público, houve a restituição de R\$ 630 milhões, e que espera nos próximos acordos atingir a cifra de R\$ 10 bilhões. Também perguntado sobre para onde vai este dinheiro, respondeu:

Essa é uma discussão boa. A gente tem direcionado para os órgãos lesados os valores da multa. Nossa ideia é retornar para o Tesouro, e o de ressarcimento, para órgãos e entidades lesadas. Nesse último acordo, são sete órgãos e entidades, e esse dinheiro já havia sido recolhido. No caso, foi um acordo de R\$ 50 milhões, que já estavam numa conta judicial em rendimento. Se não me engano, já atingiu R\$ 54 milhões. Vamos pegar o potencial de lucro de cada contrato. Nesse caso, quase R\$ 39 milhões dos valores eram relativos à devolução de lucros que a empresa teve. Estamos pegando esse valor, dividindo entre os contratos e devolvendo para os órgãos que estão envolvidos. Espero que em mais 30 ou 40 dias já deva estar na conta dos órgãos. **Não tem tido nenhuma discussão para direcionar esse valor para outras ações?** Sou um pouco crítico em relação a isso. Acho que quem deve tocar as políticas públicas é o governo federal. Quem sabe a melhor maneira de empregar o dinheiro é o gestor público. Começar a criar outros caminhos para direcionar dinheiro à construção de creche, escola, não sei o quê é praticamente querer substituir o gestor público na sua função. (AZEVEDO; KAFRUNI, 2018)

Vê-se, portanto, claramente a necessidade de um norte para vultosos recursos oriundos da recuperação de valores derivados da Operação Lava Jato, e bem assim de toda e qualquer outra operação ou mesmo ação estatal voltada ao combate à corrupção tendo como ferramental a Lei Anticorrupção Empresarial brasileira. Na mesma entrevista, aliás, o então Ministro em exercício destacou que a formação de uma consciência social ética que rechace a corrupção, desde os bancos escolares, é um dos melhores caminhos para se fomentar alicerces sólidos com vistas a evitar práticas corruptivas no futuro. Cita a existência de um programa firmado com a Fundação Maurício de Souza para ensinar ética e cidadania a 48 milhões de crianças. Destaca que “se você quer mudar a cultura de alguma coisa, tem que mudar desde criança, que aí a gente tem um futuro” (AZEVEDO; KAFRUNI, 2018).

A alocação de recursos provenientes dos instrumentos jurídicos de combate à corrupção para o fomento à educação é preconizada por Villa (2008), quando assevera que a simples existência de leis e aparatos teóricos não soluciona o grave problema da corrupção. Preconiza que a solução, a médio e em longo prazo, passa unicamente pela educação e pelo lento caminho de mentalidade que esta deve produzir nos cidadãos, inculcando o respeito ao outro sexo e a solidariedade, verdadeiros antídotos contra a corrupção. Adverte, entretanto, que essa educação não pode ser buscada em alguma disciplina obrigatória, senão em uma acentuada formação de professores junto a um conjunto de estratégias destinadas a fomentar a reflexão sobre o tema, possibilitando que modifiquem os juízos da opinião pública sobre o fenômeno das práticas corruptivas.

Chemim (2017, p. 247) apregoa que o futuro da democracia brasileira pós-Lava Jato depende de melhores condições de educação, que possam neutralizar os efeitos deletérios do mundo pós-moderno que condiciona a sociedade ao consumismo descontrolado. No entanto, preconiza a essencialidade do resgate e da retomada da democracia, que depende da criação

de mecanismos efetivos de controle da corrupção, considerando-se como tal a efetivação de políticas públicas deste jaez. Todos os demais caminhos que se possam cogitar, acredita-se, passam necessariamente pela via da existência de políticas públicas voltadas ao combate e prevenção das práticas corruptivas, sem elas não se podendo almejar progressos e melhorias na própria qualidade da gestão pública e das condições de dignidade humana.

Preconiza-se, pois, direcionar os recursos do sancionamento administrativo decorrente de práticas corruptivas empresariais com o poder público para construção de um modelo que faça emergir a partir da sociedade a consciência anticorrupção, o zelo pela probidade e higidez das relações negociais do estado com o meio empresarial. No dizer de Ghizzo Neto (2012, p. 215):

Afinal, a sociedade não pode mais esperar. É exatamente a consciência individual que possibilita a igualdade e o respeito universal entre os povos e as pessoas. Somente através de um agir consciente, conquistado com a educação instrumental – libertária e responsável – é que se poderá alcançar a reflexão necessária à compreensão da gravidade das consequências do fenômeno da corrupção.

Mesmo reconhecendo as dificuldades em se obter resultados de tamanha envergadura e admitindo os limites inerentes ao presente trabalho, propõe-se o início dessa caminhada pela via da educação cidadã.

Desta forma, a existência de programas de *compliance* no seio empresarial como condição legal para a realização de atos negociais com o poder público, e bem assim com o direcionamento das sanções administrativas aplicadas em procedimentos administrativos pela prática de atos de corrupção nas relações negociais com o erário, estar-se-á criando condições, pela via dúplice, de prevenir a corrupção, dando-se ainda maior efetividade à Lei n.º 12.846/2013. A primeira via, de prevenção direta, acautelando-se o próprio Estado de que as pessoas jurídicas com quem mantêm relações comerciais possuam programas de integridade e conformidade, reduzindo-se substancialmente, de forma proativa, a possibilidade de práticas corruptivas. A segunda via, pela educação, fomentada a partir de recursos oriundos do próprio sancionamento administrativo, se porventura ineficazes os instrumentos de integridade empresarial e de controle públicos.

Ademais, trata-se de condicionar pela via legislativa os Municípios e Estados a regulamentarem a Lei Anticorrupção Empresarial, não se admitindo que passados cinco anos da sua promulgação e entrada em vigor ainda existam entes federativos sem regulamentação, relegando a incertezas e insegurança jurídica relações negociais entre o poder público e o

setor privado, o que, de certa forma, permite sensação de impunidade e negligência diante do necessário enfrentamento preventivo da corrupção.

A despeito do exposto, as ações voltadas à formatação de uma política pública preventiva e curativa da corrupção não se esgotam e podem ser incrementadas por meio de outro instituto preconizado por meio da Lei Anticorrupção Empresarial, isto é, o acordo de leniência.

5.4 O INSTITUTO DO ACORDO DE LENIÊNCIA COMO PERSPECTIVA PARA SE CRIAR UMA POLÍTICA PÚBLICA CURATIVA DOS ATOS CORRUPATIVOS NO ÂMBITO DA OPERAÇÃO LAVA JATO – LIÇÕES PARA O FUTURO

Se considerarmos que a corrupção é, historicamente, um fenômeno “tão antigo como a própria vida em sociedade, atravessando o tempo, os sistemas políticos e a cultura em si mesma” (SILVEIRA, 2014), apenas mais recentemente verificaram-se preocupações e atitudes concretas por parte dos países ocidentais com vistas ao seu enfrentamento, tamanhas suas consequências deletérias nos ambientes político, social e econômico.

Os Estados Unidos foram precursores e deram os primeiros passos no sentido da elaboração de normas voltadas ao controle da corrupção no âmbito do poder público e das relações empresariais. Após a renúncia de Richard Nixon, em agosto de 1974, que foi anistiado e perdoado de todos os crimes que possa ter cometido no período de sua presidência em setembro do mesmo ano pelo vice-presidente Gerald Ford (por meio do *Proclamation 4311*), então recém assumido, houve o primeiro importante movimento preconizado pelo Presidente Jimmy Carter em 1977. Neste ano, Carter sancionou o *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, que assumiu papel precursor, motivando o surgimento de uma legislação baseada na prevenção de toda atividade corruptiva relacionada a funcionários públicos, candidatos a cargos políticos ou partidos políticos, contendo previsão de sanções acentuadas e multas elevadas. Neste programa surgiu, então, o *Leniency*, ou *Amnesty Program*, que foi adotado pela Divisão Antitruste do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, objetivando o deferimento de anistia ao primeiro membro da corporação privada que, espontaneamente, viesse a fornecer informações ou confessasse a existência de cartéis às *autoridades antitruste* americanas (MORAES; BONACCORSI, 2016).

Esta iniciativa americana foi precursora, mas não surtiu os efeitos desejados inicialmente. Em média, houve uma proposta por ano, sem que houvesse a investigação de

qualquer caso de cartel internacional até 1993. Esta inefetividade deveu-se a três motivos. O primeiro, porquanto a redução das penas aplicadas às companhias que viessem a delatar era pouco significativa. O segundo motivo decorreu da impossibilidade de realização dos acordos quando as investigações já estivessem em curso. Em terceiro lugar, porque a concessão dos benefícios dependia da discricionariedade do *Department of Justice (DOJ)*. Assim, verificou-se acentuada insegurança jurídica aos possíveis colaboradores. Em 1993, por isso tudo, o programa foi substancialmente modificado, ocorrendo a formulação da *Corporate Leniency Policy*, com acentuada ampliação dos incentivos às companhias. As principais modificações foram: a extensão de benefícios a todos os administradores, diretores e empregados que cooperassem para as investigações; a concessão automática de imunidade, desde que, ao tempo da denúncia, ainda não houvesse investigação pelos órgãos competentes, ou desde que tais órgãos não tivessem ainda suficientes elementos para a acusação.

Em sequência à experiência do programa corporativo, nos Estados Unidos viu-se o surgimento do programa individual de leniência, denominado *Individual Leniency Program*. Por ele, pessoas físicas beneficiavam-se desde que oferecessem às autoridades cooperação, admitindo a prática do delito de cartel. Para tanto, deveriam não ter dado início ao cartel e nele não ter exercido papel de liderança, ou ter coagido outros a concorrerem, obtendo, com isso, a imunidade automaticamente, se o ilícito delatado não fosse conhecido das autoridades.

Tais inovações produziram acentuado impacto nos resultados do programa, porquanto até 2002 havia aumentado por volta de dez vezes o número de adesões, ocorrendo cerca de uma por mês, e, em 2003, três por mês. Entre 1998 e 2002, o valor das multas aplicadas chegou a US\$ 1,5 bilhão (MORAES; BONACCORSI, 2016).

No caso brasileiro, para se ter uma ideia da gravidade e relevância do fenômeno, somente o acordo de leniência firmado pelo Ministério Público Federal com a Construtora Odebrecht é no valor de US\$ 2,6 bilhões de dólares (BRASIL, JFPR, 2017). No caso da corrupção envolvendo a Holding J&F, o acordo firmado pelo Ministério Público Federal é de R\$ 10,3 bilhões ao longo de 25 (vinte e cinco) anos (G1, 2017b).

Veja-se que, nos dois casos citados, os mais emblemáticos até hoje na história brasileira, o Ministério Público firmou acordos de leniência com empresas privadas, porquanto foi por elas ofertada a colaboração para o esclarecimento de vultosos casos de corrupção envolvendo o mais alto escalão da política brasileira, fatos ainda sob investigação a partir das revelações apresentadas.

Para se chegar à realidade brasileira, necessário identificar a existência em nosso sistema jurídico de dois institutos similares, mas com incidência e contornos próprios, isto é, o acordo de leniência e a colaboração premiada, ambos funcionando como instrumentos curativos do fenômeno da corrupção. Trata-se de institutos modernos, já existentes em outros países, que vêm sendo utilizados recentemente com vistas à solução ágil e adequada de casos de corrupção, prescindindo ou abreviando o processo, em especial no ambiente do emblemático fenômeno corruptivo levantado pela Operação Lava Jato.

O histórico destes institutos no Brasil não é recente. Em termos legislativos, podemos destacar que a primeira lei brasileira a estabelecer a colaboração premiada foi a Lei dos Crimes Hediondos, n.º 8.072/90, em seu artigo 8º, parágrafo único, até hoje vigente. Posteriormente, sobreveio a Lei do Crime Organizado, n.º 9.304/95, em seu artigo 6º (Lei revogada pela Lei n.º 12.850/13). Segue-se a Lei de Lavagem de Capitais n.º 9.613/98, em seu artigo 1º, parágrafo 5º. Também a Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas, Lei n.º 9.807/99, nos artigos 13 e 14. A Lei de Drogas, n.º 11.343/2006, em seu artigo 41, e a recente lei de combate ao Crime Organizado, n.º 12.850/13, em seus artigos 3º, 4º, 5º e 6º. O próprio Código Penal brasileiro, quando trata do crime de extorsão mediante sequestro, em seu artigo 159, § 4º, também estabelece tal benesse.

Com relação ao acordo de leniência, sua inserção no cenário nacional ocorreu primeiramente por meio da Lei n.º 10.149/2000, em seu artigo 35-B, que sucedeu a antiga Lei Antitruste n.º 8.884/1994, fazendo surgir os acordos voluntários entre o Poder Público e a empresa participante de cartel ou seus dirigentes e funcionários. O instituto foi mantido na Lei Antitruste n.º 12.529/11, em seus artigos 86 e 87, que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência. Vê-se presente, ainda, na Lei Anticorrupção Empresarial, n.º 12.846/13, em seus artigos 16 e 17. Recentemente, a Lei n.º 13.506, de 13/11/2017, estabeleceu a possibilidade de o Banco Central e a Comissão de Valores Mobiliários celebrarem acordo administrativo em processos de supervisão (denominado de acordo de leniência na Medida Provisória 784/2017, que dispunha sobre o mesmo tema e caducou sem votação no Congresso).

Sem a pretensão de exaurir a distinção entre o acordo de colaboração premiada e o acordo de leniência, aponta-se que o primeiro é celebrado exclusivamente com a pessoa física, consoante estabelecido nos diplomas legais antes citados. Com relação ao acordo de leniência, sua natureza é precipuamente voltada à pessoa jurídica. No entanto, a Lei Antitruste (n.º 12.529/2011) prevê, em seu artigo 86, a possibilidade de também ocorrer a assinatura do

acordo de leniência com a pessoa física e jurídica que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Quanto à Lei Anticorrupção Empresarial (n.º 12.846/2013), a benesse é exclusiva às pessoas jurídicas.

No caso da Lei Antitruste, no dizer de Carvalhosa (2015, p. 372), objetiva tão somente as condutas anticoncorrenciais existentes no mercado. Referentemente à Lei Anticorrupção Empresarial, destina-se a dismantelar os focos de corrupção no âmbito do setor público, quando perpetrados “pela via comissiva pura ou comissiva-omissiva das pessoas jurídicas que têm relações legais e contratuais ou pré-contratuais com o Poder Público”. Outro traço marcante, na medida em que o acordo de leniência da Lei Antitruste também se destina à pessoa física colaboradora, o cumprimento dos termos acordados confere imunidade penal ao acordante, extinguindo a punibilidade de eventuais crimes por ele praticados. Já a Lei Anticorrupção Empresarial, destinada tão somente à pessoa jurídica, na medida em que no Brasil não há punibilidade penal para os entes empresariais, o acordo de leniência repercute exclusivamente nas esferas civil e administrativa, limitando-se a beneficiar a pessoa jurídica por atos de corrupção em que venha a estar envolvida em sua relação com o poder público.

Portanto, no acordo de leniência da Lei Antitruste ocorre pela leniência o impedimento ao início do processo penal contra a pessoa física praticante das infrações penais vinculadas à prática anticoncorrencial pela pessoa jurídica. Na Lei Anticorrupção Empresarial, não há interferência no âmbito da ação penal, cingindo-se seus efeitos premiais às esferas administrativa e civil.

Considerando, portanto, os limites do presente trabalho, aborda-se tão somente o acordo de leniência estabelecido na Lei Anticorrupção Empresarial, como instrumento curativo da corrupção, desde logo situando a necessidade do enfrentamento de críticas ao instituto desfechadas no meio acadêmico.

As resistências que se podem identificar relativamente ao acordo de leniência soçobram quando se observa que se trata de instituto recomendado inclusive por duas convenções da ONU, das quais o Brasil é signatário. Veja-se que a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, ocorrida em Nova Iorque, em 15 de novembro de 2000, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004, já previa medidas para “intensificar a cooperação com as autoridades competentes para a aplicação da lei”, estabelecendo a possibilidade de os Estados parte adotarem “medidas adequadas para encorajar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos

criminosos organizados” a fornecerem informações úteis às autoridades, para efeitos de investigação e produção de prova, mediante a concessão de redução da pena ou mesmo a concessão de imunidade penal e processual.

Não é diverso o estímulo verificado na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, realizada em Mérida, em 31 de outubro de 2003, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Nela, estabelece-se o estímulo à cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei, por meio de pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com esta Convenção, mediante a inserção na legislação de cada Estado-Parte de medidas que permitam prever a mitigação de pena ou mesmo de imunidade penal e processual.

Diante deste panorama, não há como negar legitimidade e até a conveniência no emprego e no estímulo ao instituto sob comento, como instrumento que fomenta uma adequada, célere e consensual busca de elucidação de fatos de extrema lesividade, jurídica e social, como a corrupção. A despeito dos fortes ataques que são verificados por parcela da doutrina em torno do acordo de leniência, porquanto questionam a (in)eficiência investigativa do Estado, bem como levantam a tese da falta de ética e moralidade em estimular a traição, pela via da negociação com o Estado, pela entrega de informações relevantes para a elucidação célere de infrações altamente lesivas⁸², é inegável que se trata de percepção preconceituosa que, embora fortaleça a necessária dialética, não se sustenta.

Nesta senda, Marques (2014) aponta, com precisão, que se está diante de duas opções quando se analisam a idoneidade e a validade do instituto do acordo de leniência. Em outras palavras, está-se diante de uma opção entre a “ética dos criminosos”, que vivem à margem, porquanto praticam atos de corrupção, e o pacto social preconizado por Rousseau, que norteia a convivência humanitária. Prossegue cotejando o pacto social e o pacto criminoso afirmando ser indubitável que o pacto social se sobrepõe “moral, ética e juridicamente ao pacto criminoso”, porquanto o “rompimento do silêncio do pacto criminoso não pode ser visto como uma traição, mas, sim, como um restabelecimento do pacto social”.

No dizer de Heinen (2015), o acordo de leniência tem vocação preventiva e reativa à corrupção pela via conciliatória, e possui contornos bem definidos na Lei n.º 12.846/2013.

⁸² Ver, neste sentido, CARVALHO, S.; LIMA, C. E. Delação premiada e confissão: filtros constitucionais e adequação sistemática. **Revista Jurídica**, São Paulo, n. 385, ano 57, nov., p. 123-138, 2009. Ver, também, neste sentido, BRITO, M. B. **Delação premiada e decisão penal**: da eficiência à integridade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Ainda sobre os contornos da leniência na Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, relevante destacar a possibilidade de sua formação na esfera da Administração Pública municipal, estadual ou federal, sendo legitimada pelo artigo 16 da Lei n.º 12.846/2013 a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública a celebrar com a pessoa jurídica que colaborar efetivamente com as investigações e o processo administrativo. Neste particular, a necessidade de regulamentação da Lei Anticorrupção Empresarial em todas as esferas federativas é imprescindível, porquanto naqueles estados e municípios que ainda não a regulamentaram pairam dúvidas acerca de quem é a autoridade máxima habilitada. A Lei, no parágrafo 10 do artigo 16 apenas explicitou que, no âmbito do Poder Executivo federal e nos atos praticados contra a administração pública estrangeira, a Controladoria-Geral da União - CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência.

Para a celebração do acordo de leniência por meio da Lei Anticorrupção Empresarial, a pessoa jurídica deverá preencher diversos requisitos, cumulativos, notadamente ser a primeira a manifestar-se pela colaboração em elucidar os fatos ilícitos, deve cessar seu envolvimento com a prática corruptiva, deve confessar sua atuação e cooperar nas fases das investigações e do processo administrativo naquilo que se fizer necessário e for capaz de colaborar, e bem assim será necessário que forneça informações, documentos e demais suprimentos que permitam a elucidação da infração administrativa (artigo 16 da Lei n.º 12.846/2013 e artigo 30 do Decreto n.º 8.420/2015). Ademais, é condição para a eficácia do acordo de leniência celebrado a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (artigo 16).

O acordo de leniência da Lei Anticorrupção também se caracteriza pela existência de sigilo quando da formulação da proposta, e somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo. Também o acordo não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado quando rejeitado (parágrafos 6º e 7º do artigo 16). Neste particular, aliás, importante salientar que o acordo proposto pela pessoa jurídica não vincula o poder público a aceitá-lo, sendo absoluta discricionariedade do ente público a sua celebração. O acordo de leniência, portanto, não é um direito público subjetivo da empresa corruptora. Por isso, Heinen (2015, p. 234) ressalta que, a despeito da bipolaridade do acordo de leniência, que lhe confere caráter cumulativo, não perde também o caráter discricionário, isto é, “A Administração Pública lesada não está obrigada a aderir ao negócio jurídico em pauta [...]”.

Outro fator marcante no Acordo de Leniência⁸³ é que não está vinculado ao crivo jurisdicional, isto é, não necessita de ser homologado pelo Poder Judiciário. Portanto, o ente administrativo máximo de cada esfera do Poder Executivo que celebrar o acordo de leniência possui discricionariedade na assinatura dos termos do acordo, sequer necessitando de intervenção jurisdicional quanto aos limites e contornos da avença, sua avaliação e eficácia, inclusive quanto à concessão das benesses a ela inerentes.

Aliás, quanto aos benefícios possíveis de serem acordados, nos termos do parágrafo 2º do artigo 16 da Lei Anticorrupção Empresarial, a celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º (publicação extraordinária da decisão condenatória), e no inciso IV do art. 19 (proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos). Mais expressiva, entretanto, é a possibilidade do estabelecimento da redução em até 2/3 (dois terços) do valor da multa aplicável administrativamente por meio do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR). De qualquer sorte, o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado (parágrafo 3º do artigo 16), o que será apurado por meio do Processo Administrativo de Recuperação do Dano (PERD).

Por outro lado, se as benesses são estimulantes, o descumprimento do acordo de leniência impedirá a pessoa jurídica de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos, contados do conhecimento pela administração pública do referido inadimplemento (parágrafo 8º do artigo 16).

No espectro da Operação Lava Jato, apurou-se no Capítulo 3 deste trabalho que o CADE ([2000]) celebrou 02 (dois) acordos de leniência em 2015, 06 (seis) em 2016 e 12 (doze) em 2017, totalizando 20 acordos. Sobressai, a despeito, que a proporção de acordos de leniência vinculados à Operação Lava Jato é elevada quando em comparação aos acordos firmados por todos os outros motivos de competência do CADE. Alheios à Lava Jato, foram firmados 08 (oito) em 2015, 05 em 2016 e 09 em 2017, totalizando 22 acordos sem pertinência com a Lava Jato (CADE, [2000]).

O Ministério Público Federal, por sua vez, também no âmbito da Operação Lava Jato firmou 18 (dezoito) acordos de leniência com pessoas jurídicas (BRASIL, MPF, [2018]). Os colaboradores e empresas que firmaram acordos de leniência se comprometeram a devolver

⁸³ Diversamente do acordo de colaboração premiada, que necessita de homologação judicial, em virtude de seus efeitos penais.

aos cofres públicos, até 16 de março de 2018, cerca de R\$ 12 bilhões, sendo que deste montante R\$ 1,9 bilhão já foi devolvido. Cerca de 1,3 bilhões de reais repatriados do exterior por meio de colaboração, sendo que R\$ 149,5 milhões já foram repatriados (BRASIL, MPF, 2016). Vê-se, portanto, que a Operação Lava Jato nos revelou a relevância da atuação do Ministério Público por meio da assinatura de acordos de leniência, a despeito da celeuma que permeia sua intervenção na operacionalização deste importante instituto, o que nos conduzirá ao estímulo a uma melhor definição de suas atribuições, clareando o cenário para legitimar a Instituição nos moldes que espanque qualquer dúvida relativa à possibilidade de que firme ditos acordos (BRASIL, MPF4.R., 2018).

Nesta atuação dicotômica do CADE e do Ministério Público em sua proatividade na assinatura de acordos de leniência com empresas envolvidas nos meandros da Operação Lava Jato, emerge grande polêmica acerca da competência para firmar ditos acordos, em decorrência da interpretação extraída da legislação pertinente. No dizer de Moraes e Bonaccorsi:

A crítica mais contundente que se deve fazer à leniência anticorrupção é a ausência de uma definição clara de qual órgão é o responsável para firmar o acordo e quais devem anuir e homologar o acordo. A MP 703 era um pouco mais clara, pois indicava a CGU como responsável por celebrar o acordo, prevendo a anuência da AGU e do MPF como condição para que os efeitos do acordo impactem o processo civil de responsabilização e permitindo a análise do TCU sobre a adequação do valor da reparação do dano ao erário público. A atual situação, após a perda da eficácia da MP, demonstra ainda mais a insegurança jurídica que a Lei anticorrupção, que não foi pensada para o cenário de alta complexidade do nível de corrupção verificados no Brasil, em especial, a partir da investigação da Operação Lava Jato (MORAES; BONACCORSI, 2016, p. 104).

Asseveram Moraes e Bonaccorsi (2016) que há incoerência normativa entre duas legislações que deveriam ser harmônicas, isto é, a Lei Antitruste e a Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, porquanto ambas conferem tratamentos normativos distintos para condutas anticompetitivas de cartel e as questões da corrupção. Também se pautam no sentido de lastimar a perda de eficácia da Medida Provisória 703/2015, que consideravam ser um avanço legislativo para a aproximação das soluções de leniência no âmbito do CADE e da Lei Anticorrupção.

A referida Medida Provisória inseria, nos parágrafos 12 e 13 do artigo 16 da Lei n.º 12.846/2013, a possibilidade de o acordo de leniência ser celebrado com a participação da Advocacia Pública, em conjunto com o Ministério Público, o que impedia o ajuizamento de outras ações por decorrência dos atos corruptivos (parágrafo 12). Também previa a legitimidade do Ministério Público e o chefe do respectivo Poder Estadual, do Distrito Federal

e do Município quando da ausência de órgão de controle interno naqueles entes federativos. Com a perda da eficácia da Medida Provisória 703/2015, por falta de sua apreciação no Congresso, o Ministério Público ficou alijado dos acordos de leniência celebrados por meio da Lei Anticorrupção Empresarial, o que não impediu que, por construção analógica, viessem a ser celebrados ditos acordos no âmbito da Operação Lava Jato, conforme já destacado, em número considerável (dezoito até 29/05/2018).

Nesta conjuntura, ao analisarem a perda de eficácia da Medida Provisória 703/2015, Moraes e Bonaccorsi preconizam a necessidade de se poder firmar acordos de leniência conjuntos, entre o Ministério Público e os órgãos máximos da administração estatal, a fim de ter, com clareza e precisão, o necessário diálogo institucional quando uma determinada conduta corruptiva está em concurso material com outras condutas contrárias à lei de licitações e contra a ordem econômica. A Medida Provisória 703/2015, que mantinha a competência de cada órgão fiscalizador, contemplava a possibilidade de acordos conjuntos (MORAIS; BONACCORSI, 2016, p. 100). Por isso, Moraes e Bonaccorsi (2016) enfatizam que a atuação sobreposta de órgãos e esferas de poder na persecução e controle dos atos corruptivos empresariais acarreta “[...] insegurança jurídica para as empresas, riscos de *bis in idem*, pela imposição de múltiplas sanções em esferas diferentes”. E arrematam dizendo:

Mas pode, também, ser sintoma de impunidade, pois o controle de muitos pode gerar um espaço em que ninguém controla, a princípio invisível, mas que estará claro na análise de riscos do mercado. Se comparar com a história da legislação americana de leniência, o atual cenário brasileiro de grande discricionariedade dos órgãos de controle e falta de segurança jurídica, tem iguais justificativas para demonstrar a ineficiência de programas de leniência. Portanto, se a Operação Lava Jato for analisada com um estudo de caso, mesmo que ainda faltem muitas peças do quebra-cabeça para serem esclarecidas e que ainda existem muitos espaços para judicialização de questões sobre a validade dos acordos de leniência, é claro que a legislação anticorrupção precisa ser aprimorada de forma urgente. Sendo que a nossa Constituição impõe limites à questão, já que não será permitido lançar mão de nova medida provisória dessa legislatura, para disciplinar a matéria. Enquanto se espera uma nova regulamentação, o Brasil continuará tendo uma legislação pouco eficiente, com diversos pontos controvertidos, sem segurança jurídica e com muito ativismo pragmático antinormativo. (MORAIS; BONACCORSI, 2016, p. 100).

Neste sentido, pois, concordamos com o ponto de vista esposado, porquanto a falta de clareza legislativa acerca da legitimidade para a assinatura de acordos de leniência no âmbito da Lei Anticorrupção Empresarial apenas interessa aos corruptores, possibilitando que questionem as informações colhidas por meio da colaboração. Denota, ademais, falta de organização estatal, refugindo da necessária objetividade quando se trata de definir o(s)

órgão(aos) competente(s) para pôr em prática instituto curativo de tamanha envergadura que se constitui em instrumento eficaz no âmbito de uma política pública anticorrupção.

Ao anunciar com efusividade o primeiro acordo de leniência firmado com a participação de três órgãos de controle, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União (AGU) e Ministério Público Federal (MPF), o ministro interino da Transparência, Wagner Rosário destacou que os órgãos devem caminhar juntos. Manifestou sua preocupação com o fato de uma empresa confessar a irregularidade a um dos órgãos, abrindo mão do contraditório e da ampla defesa por meio da colaboração, e o outro órgão obter as informações, tendo acesso ao acordo, passando a aplicar sanções administrativas que possam até mesmo inviabilizar as tratativas formalizadas anteriormente. Isso, afirma, gera uma insegurança jurídica muito grande. Aduz que vários órgãos podem inviabilizar os acordos fechados. Então, é melhor que “a gente sente, chegue a uma conclusão conjunta e dê uma segurança jurídica para a empresa, para que ela não fique batendo de porta em porta para resolver seus problemas” (AZEVEDO; KAFRUNI, 2018).

Esta celeuma já teve seus desdobramentos concretos na Operação Lava Jato, como refere o advogado Sebastião Tojal, responsável pelo acordo de leniência da UTC, o primeiro fechado pela Operação Lava Jato e que possibilitará o retorno de R\$ 574 milhões aos cofres públicos, em entrevista às páginas amarelas da revista Veja em 24/10/2017, quando atesta a percepção concreta do problema:

[...] toda e qualquer tentativa de boicotar o que já foi feito conspira contra o êxito da Lava Jato. A instabilidade produzida por governo e Justiça traz como resultado o desestímulo a novos acordos de leniência. As empresas têm sido surpreendidas por cobranças inesperadas. É como se nada tivesse sido produzido até aqui. O que já ocorre é que outras empreiteiras retardaram o processo de negociação até que o cenário fique mais claro. Não é razoável cobrar compromissos sem ter segurança. Não se sabe, sequer, quando a UTC poderá voltar a participar de concorrências públicas. A leniência poderá entrar para a história do direito público como um instituto natimorto. E quem deve centralizar a leniência no Brasil? Sem dúvida, o Ministério Público. O que falta é previsão normativa. Existe todo um sistema de leis que atribui a órgãos distintos essas funções. A Lei de Concorrência, por exemplo, diz que deverá ser o Cade [Conselho Administrativo de Defesa Econômica, ligado ao Ministério da Justiça]. Já a Lei Anticorrupção define a CGU e a AGU. Mas a Constituição coloca o Ministério Público como entidade competente. Dessa forma, é primordial fixar, à luz constitucional, o papel dos procuradores. O senhor defende a ideia de que a leniência é o melhor instrumento para o combate à corrupção. Por quê? O Estado tinha, até recentemente, uma atitude impositiva, em que o conflito se resolvia de forma litigiosa. O Estado tudo podia, porque incorpora o interesse público. A leniência, porém, é a expressão de uma nova mentalidade. É muito mais eficaz resolver conflitos através de práticas consensuais do que impositivas. Trata-se de uma longa evolução, que inclui, por exemplo, os termos de ajuste de conduta feitos nas agências reguladoras. E não se trata de uma solução isolada, feita por algum iluminado do Poder Legislativo. A leniência é a materialização de um novo paradigma.

É procedente a preocupação, porquanto, como já referido alhures, o instituto do acordo de leniência encontra-se previsto no direito pátrio, primeiramente, por meio da Lei n.º 12.529/11, em seus artigos 86 e 87, que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência. Vê-se presente, também, na denominada Lei Anticorrupção Empresarial, n.º 12.846/13, em seus artigos 16 e 17.

Observe-se que, na Lei n.º 12.529/11, quem está legitimado, exclusivamente, a firmar o acordo de leniência é o CADE ([2000]), por meio da Superintendência-Geral. E esta benesse é devida nos crimes tipificados na Lei n.º 8.137/1990 (Crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo), bem como nos delitos capitulados na Lei n.º 8.666/93 (crimes de licitações), e no crime de associação criminosa (artigo 288 do Código Penal). No dizer do artigo 87 da Lei n.º 12.529/11, a celebração do acordo de leniência determina a suspensão do curso do prazo prescricional e impede o oferecimento da denúncia relativamente ao agente beneficiado pela leniência. No parágrafo único do mesmo artigo, cumprido o acordo, extingue-se automaticamente a punibilidade dos crimes referidos em seu *caput*.

Neste particular, percuciente crítica deve ser feita quando se constata que, expressamente, apenas órgão do Poder Executivo tem competência para a firmatura de acordos de leniência. E esta ressalva se deve ao fato de o acordo firmado ter reflexos na ação penal pública incondicionada pela prática de crimes antes referidos. Nos termos do inciso I do artigo 129 da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público promover, privativamente, a ação penal pública. Se a Carta Magna confere ao órgão Ministerial a exclusividade da ação penal pública, não é concebível que um órgão do Poder Executivo, sem qualquer participação do Ministério Público, possa firmar termo de leniência que vá promover o impedimento da ação penal e, caso ajuizada, a extinção da punibilidade em crimes da mais alta lesividade social. Há, nesta hipótese, absoluta violação ao disposto na Constituição Federal. Dito de outra forma, o agente político que detém a competência exclusiva sobre a promoção da ação penal pública não pode ficar alijado dos termos de eventual acordo que se imiscua diretamente no exercício da promoção da ação penal. O que se poderia admitir, indubitavelmente, é a firmatura de acordo de leniência por órgão do Poder Executivo sem efeitos penais, apenas no âmbito civil e/ou administrativo. No caso da esfera da ação penal, diante da competência constitucional inerente ao Ministério Público para decidir sobre o exercício da ação penal, exclusivamente, haveria a necessidade, ao menos, da concordância desta Instituição.

Não bastasse, sem a pretensão de exaurir a legitimidade do Ministério Público, por refugir do movimento central deste trabalho, destaca-se apenas sua matriz central para a defesa do patrimônio público e social, além do zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública definida constitucionalmente no artigo 129, incisos II e III, o que confere à atuação ministerial uma condição ativa no combate à corrupção, que, consoante já demonstrado, atenta contra a dignidade humana, o próprio regime democrático e as relações sociais indistintamente. No que se refere à defesa do regime democrático, acentuadamente atingido pelas práticas corruptivas instaladas, da mesma forma, conforme dito alhures, a competência do Ministério Público é escancarada no artigo 127 da Constituição.

No sentido da inconstitucionalidade dos acordos quanto aos aspectos penais, Siqueira (2015, p. 34) é preciso ao enfatizar que o fator de maior polêmica relativamente ao acordo de leniência, nos termos da Lei n.º 12.529/13, são os reflexos penais previstos no artigo 87. E, neste particular, posiciona-se no sentido de que não devem ser aplicados, por implicar “[...] insanável vício de inconstitucionalidade ou de eficácia [...]”. Isto porque viola atribuições típicas do Ministério Público que, por força do inciso I do artigo 129 da Constituição, é o titular da ação penal pública. Por consequência, a Lei n.º 12.529/11 não poderia prever que “uma autarquia, livremente, viesse a dizer onde há ou não razão ou motivação político-criminal idônea para repelir a aplicação de pena no direito penal”. Segundo o autor (2015, p. 34), “[...] abre-se perigoso precedente à inflição de elementos políticos afetando diretamente a atuação do Ministério Público [...]”.

Efetivamente, considerando que o acordo de leniência preconizado na supracitada lei poderá ocorrer quando se tratar de crimes tipificados na Lei n.º 8.137/1990 (Crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo), nos delitos capitulados na Lei n.º 8.666/93 (crimes de licitações), e no crime de associação criminosa (artigo 288 do Código Penal), não se afigura minimamente coerente legitimar órgão do Poder Executivo a entabular negociação que venha a imunizar das sanções penais os agentes destas infrações. Não se pode descartar até a possibilidade de envolvimento de agentes públicos oriundos do mesmo Poder, que tenham interesses na firtatura de tais acordos, a exemplo dos crimes de licitações. Siqueira (2015), neste particular, retoma para cancelar este raciocínio ao aduzir que:

Há a clara verificação de transbordamento dos limites em que esse acordo poderia, ainda que inconstitucionalmente, ser realizado por beneficiar delitos que se encontram fora do objeto das infrações administrativas do CADE, por trazer como imputações passíveis de sofrerem com a extinção da punibilidade, como delitos contra as licitações (Lei n.º 8.666/93 e associação criminosa. (SIQUEIRA, 2015, p. 35)

Outro aspecto que merece questionamento, quanto à competência para firmar os acordos de leniência, à luz da Lei n.º 12.529/11, é o fato de não haver sequer necessidade de homologação judicial. Portanto, trata-se de convenção firmada por uma autarquia vinculada ao Poder Executivo, irradiando efeitos nas esferas administrativa e penal, sem qualquer interferência do Poder Judiciário. Aliás, quem verificará o cumprimento das condições do acordo e, portanto, dará a chancela para a efetivação da benesse é o próprio tribunal administrativo, consoante expressamente dispõe o parágrafo 4º do artigo 86, por ocasião do julgamento do processo administrativo. Ou seja: o acordo de leniência é firmado exclusivamente e unilateralmente pelo CADE; o tribunal administrativo verifica o cumprimento do acordo e os efeitos são irradiados para além da esfera administrativa, extinguindo a punibilidade de crimes da maior gravidade para o qual o órgão do Poder Executivo não possui qualquer legitimidade ou ingerência.

Siqueira (2015) sugere, então, para mitigar toda essa problemática, que haja a participação do Ministério Público na elaboração dos acordos de leniência, o que permitiria sua extensão aos efeitos penais e da improbidade administrativa.

Diferentemente da Lei n.º 12.529/11, que se destina a estruturar o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com reflexos penais, a Lei n. 12.846/13 tem suas normativas voltadas à responsabilização, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos corruptivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, sem reflexos penais. Ademais, a Lei Anticorrupção Empresarial incrementou no sistema jurídico nacional institutos precursores, como a responsabilidade civil objetiva da pessoa jurídica por atos de corrupção; a existência de estímulo aos programas de *compliance*, como atenuantes das sanções administrativas porventura aplicadas às empresas em razão de práticas corruptivas; e, para os limites deste trabalho, o acordo de leniência, que poderá ser celebrado exclusivamente com a pessoa jurídica, com efeitos também exclusivos nas searas administrativa e civil.

Na Lei n.º 12.846/13, o acordo de leniência somente pode ser firmado com pessoas jurídicas. Também não há previsão legal acerca da necessidade de homologação judicial. O acordo estende seus efeitos tão somente na esfera administrativa e civil, sem reflexos penais.

Da mesma forma, na Lei Anticorrupção Empresarial verifica-se elevada preocupação no que diz respeito à competência para firmar o acordo de leniência na Lei n.º 12.846/13.

Observa-se que a competência para firmar o acordo de leniência é aberta, porquanto o artigo 16 define que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrá-lo, sendo que, no âmbito do Poder Executivo federal, é a Controladoria-Geral da União – CGU. Assim, a competência para firmar acordos de leniência na Lei Anticorrupção Empresarial é indefinida, diferentemente da Lei n.º 12.529/11, uma vez que a Lei n.º 12.846/2013, em seu artigo 16, estabelece que a “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei”.

Trata-se de dispositivo absolutamente vago. À exceção da Controladoria-Geral da União, que é estabelecida como órgão federal expressamente incumbido para tanto, quem é a “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública”? Imprescindível questionar se poderá o Ministério Público celebrar acordos de leniência com fundamento na Lei n.º 12.846/13?

Consoante já dito, esta celeuma havia sido mitigada a partir da edição da Medida Provisória n.º 703, publicada no Diário Oficial em 21 de dezembro de 2015, que nomeava a Controladoria-Geral da União como órgão responsável para a celebração dos acordos de leniência. No entanto, consoante expresso na referida Medida Provisória, havia necessidade da anuência da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal, como condição para os efeitos do acordo. Ocorre a Medida Provisória n.º 703 perdeu eficácia pelo decurso do prazo para apreciação no Congresso, retomando a Lei Anticorrupção Empresarial sua redação original.

Nesta conjuntura, temos que persiste a vagueza da redação original do artigo 16 da Lei n.º 12.846/2013, apontando no sentido de que “autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública” poderá firmar acordo de leniência tendo como supedâneo as condutas tipificadas no artigo 5º da Lei Anticorrupção. Persiste, pois, a indagação no sentido da legitimidade do Ministério Público em firmar ditos acordos de leniência, ou tão somente órgãos do Poder Executivo, definidos em regulamentação deste próprio Poder.

Mesmo efervescendo esta discórdia, observe-se que é emblemático o acordo de leniência firmado pelo Ministério Público Federal com a construtora Odebrecht, no transcurso da Operação Lava Jato. Naquele acordo, o maior até então na história brasileira, o Ministério Público necessitou de invocar inúmeros dispositivos legais, sempre analogicamente, porquanto sua competência expressa para a firmatura do acordo de leniência não existe na Lei

n.º 12.846/2013. Assim, já no preâmbulo do texto do acordo, está descrita a base jurídica para a sua celebração:

I - Base Jurídica - Cláusula 1ª. O presente Acordo funda-se no artigo 129, inciso I, da Constituição Federal; nos artigos 13 a 15 da Lei n.º 9.807/99; no art.1º, § 5º, da Lei n.º 9. 613/98; art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85; no art. 26 da Convenção de Palermo; e no art. 37 da Convenção de Mérida; nos artigos 4º a 8º da Lei n.º 12.850/2013; nos artigos 3º, § 2º e § 3º, 485, VI e 487, III, “b” e “c”, do Código de Processo Civil, nos artigos 840 e 932, III, do Código Civil, artigos 16 a 21 da Lei n.º 12.846/2013; nos artigos 86 e 87, da Lei n.º 12.529/2011 e nos princípios de composição consensual previstos no artigo 2º da Lei 13.140/2015. (BRASIL, MPF, 2016)

E a homologação do acordo ocorreu nos seguintes termos pelo magistrado da Justiça Federal de Curitiba:

Já que se pretende a concessão de efeitos jurídicos penais ao acordo, em processos do âmbito da competência deste Juízo, apropriado pronunciamento deste julgador. O acordo de leniência da Lei n.º 12.846/2013, que prevê a responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas por crimes contra a Administração Pública, restringe-se às pessoas jurídicas, não abrangendo dirigentes, administradores ou prepostos. Entretanto, aplicável por analogia *in bonam parte* o disposto o art. 86, §2º e §6º, da Lei n.º 12.529/2011 quanto ao acordo de leniência praticado no âmbito de crimes contra a concorrência: "Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, com a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração; e II - a obtenção de informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação. (...)§ 2o Com relação às pessoas físicas, elas poderão celebrar acordos de leniência desde que cumpridos os requisitos II, III e IV do § 1o deste artigo. (...) § 6o Serão estendidos às empresas do mesmo grupo, de fato ou de direito, e aos seus dirigentes, administradores e empregados envolvidos na infração os efeitos do acordo de leniência, desde que o firmem em conjunto, respeitadas as condições impostas. (...)" Também autorizada a concessão de perdão judicial ou mesmo a não propositura de ação penal pelo art. 4º da Lei n.º 12.850/2013 em decorrência de colaboração, desta feita diretamente pelo agente, pessoa natural, do crime. Registre-se ainda que a adesão ao acordo é dirigido a prepostos no âmbito do Grupo Odebrecht, ou seja, a empregados ou mesmo dirigentes de menor escalão que teriam se envolvido em crimes no âmbito da política corporativa desviada então reinante. Os termos do acordo apresentado atendem ao interesse público de obter informações e provas sobre práticas criminosas e, especialmente, obter valores necessários à reparação dos crimes perpetrados pelo Grupo Odebrecht. O valor acertado, de R\$ 3.828.000.000,00, é bastante expressivo, além do total projetado no tempo de R\$ 8.512.000.000,00, já que as parcelas sofrerão a incidência da taxa selic. São cerca de USD 2.600.000.000,00 pelo câmbio utilizado na celebração do acordo. (BRASIL, JFPR, 2017)

Não bastasse, em 08 de junho de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União a Medida Provisória n.º 784, que dá ao Banco Central competência para firmar acordos de

leniência com pessoas físicas ou jurídicas do setor financeiro. Em seu artigo 30, prevê que “o Banco Central do Brasil” poderá celebrar acordo de leniência “com pessoas físicas ou jurídicas que confessarem a prática de infração às normas legais ou regulamentares cujo cumprimento lhe caiba fiscalizar”. O benefício consiste na “extinção de sua ação punitiva ou redução de um terço a dois terços da penalidade aplicável, mediante efetiva, plena e permanente colaboração para a apuração dos fatos, da qual resulte utilidade para o processo”.

A análise desenvolvida, portanto, nos permite verificar que há sérios problemas no que concerne à competência para a assinatura do instituto do acordo de leniência, tão relevante para os objetivos a que se propõem.

Se os padrões comunicativos encontrados na dialética jurídica nos conduzem a condições morais universais que compelem o enfrentamento da corrupção como política pública sugerida por padrões internacionais, no Brasil tal enfrentamento, como demonstrado, é de extrema valia e necessidade, haja vista o histórico e os fatos que se tem revelado, notadamente a partir da Operação Lava Jato.

Estabelecer com maior precisão e legitimidade a competência para a assinatura de acordos de leniência é um dos problemas que ainda se apresentam, e comporta, sobremaneira, permanente e renovado enfoque.

A solução que se apresenta, portanto, é possibilitar uma relação transversal na formatação e assinatura dos acordos de leniência por órgãos do Poder Executivo que permita ao Ministério Público, ao menos, ser copartícipe, e quando tal benesse tiver reflexos penais, seja ele o protagonista na sua elaboração, não se podendo prescindir de sua anuência como condição de validade, sob pena de não se estar respeitando diretriz constitucional que fomenta o Estado Democrático de Direito, ao contemplar o Ministério Público como titular exclusivo da ação penal pública.

Desta forma, propôs-se o enfrentamento do tema da competência para a assinatura de acordos de leniência destacando, inicialmente, sua inserção na Lei n.º 12.529/11, que estrutura o sistema brasileiro de defesa da concorrência, precursora, e depois a Lei Anticorrupção Empresarial, n.º 12.846/13. Nelas, verifica-se que são legitimados a firmar o acordo de leniência órgãos da administração pública, sem mencionar expressamente a participação do Ministério Público. Ocorre que, considerando os reflexos diretos ou indiretamente penais que tal instituto pode acarretar (na Lei n.º 12.529/11, há reflexos diretos; na Lei n.º 12.846/13, podem ser observadas consequências indiretas), parece-nos de extrema relevância condicionar ao envolvimento do Ministério Público sua elaboração. Tal ilação decorre de ser ele o titular

constitucionalmente previsto, com exclusividade, para a ação penal pública, e bem assim, por consequência do acordo de leniência dizer respeito à prática de atos que podem caracterizar inúmeras infrações penais com esta natureza de ação penal.

Não se está a cogitar de competência exclusiva, mas partilhada, não excludente. Com este compartilhamento, estar-se-á assegurando, certamente, maior valorização para as instituições do próprio Poder Executivo, que verão em sua atuação eficácia definitiva, sem riscos de questionamento. Afinal, não se consegue vislumbrar qualquer prejuízo, mínimo que seja, pela intervenção do Ministério Público em acordos de leniência firmados por órgãos dos poderes do Estado, quando se conseguir extrair consequências penais de tal benesse.

Ademais, pela via das presentes incursões, foi possível constatar a falta de tecnicismo na redação das normas instituidoras do benefício do acordo de leniência, quanto à competência para firmá-lo. Se na Lei n.º 12.529/2011 a titularidade é exclusiva do CADE, na Lei n.º 12.846/2013, tal legitimidade é aberta, porquanto conferida à autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública.

Neste sentido e em arremate, para uma política pública que se pretenda garantista, conferindo segurança aos participantes e estabilidade jurídica nas relações que se estabeleçam entre os envolvidos, a fim de evitar questionamentos judiciais que ponham em risco a validade do instituto do acordo de leniência, ao menos no que concerne à prática de atos corruptivos por empresas em suas relações com o poder público, propõe-se que haja alteração legislativa inserindo o Ministério Público como colegitimado na Lei n.º 12.846/2013, não se descartando, como providência complementar, também os mesmos reflexos na Lei Anticoncorrencial n.º 12.529/2011. Neste sentido, a participação e anuência do Ministério Público em todos os acordos de leniência firmados, como condição de validade, atribui às avenças verdadeiro caráter exaustivo, definitivo para as questões neles tratadas, possibilitando, em última análise, garantias à sociedade de que também o titular da ação penal pública exerceu seu filtro constitucionalmente previsto. Além disso, permite ao Poder Executivo a segurança de ter ocorrido o partilhamento da responsabilidade pela composição dos acordos, espancando ou mitigando absolutamente qualquer possibilidade de suspeição quanto à constante mácula que invade as ações dos Poderes da República, notadamente ante a falta de credibilidade e o atual quadro de corrupção que se viu revelado por meio da Operação Lava Jato.

Nesta perspectiva que se desvela o caminho a ser percorrido com vistas à prevenção e combate à corrupção, Lopes (2011) realça a necessidade de fortalecimento do Poder

Judiciário e do Ministério Público, referindo que “a concretização de uma política realista e eficaz de garantia da integridade do sistema político” deve ser alicerçada na construção de uma “rede de mecanismos que previnam a corrupção e outros comportamentos ilícitos que minam o sistema de governação” (LOPES, 2011, p. 111-13).

5.5 FORTALECIMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O emblemático escândalo de corrupção que eclodiu no Brasil a partir da instalação da Operação Lava Jato tem propiciado a efervescência de inúmeras controvérsias, expondo não somente os Poderes Executivo e Legislativo ao foco de análise em decorrência do envolvimento de grande quantidade de seus representantes em práticas corruptivas consorciadas com setores do empresariado nacional, mas também o Poder Judiciário e o Ministério Público em virtude de seu protagonismo nas ações de combate à corrupção.

Sob o enfoque negativo da atuação da Instituição do Ministério Público e do Poder Judiciário, paira a tese de que ambos concertaram um processo de criminalização da política, com o objetivo de atingir a classe política e empresarial, notadamente de determinados segmentos destas duas classes. Esta visão é enfatizada por Leite, quando analisa a Operação Lava Jato e sustenta se tratar de um conjunto de ações viciadas por motivação política e tratamento discriminatório. Culmina por asseverar que “[...]a grande lição dos julgamentos da AP 470 e da Operação Lava Jato [...]” é demonstrar que não é suficiente “[...] ter dinheiro para pagar bons advogados e garantir acesso ao Estado Democrático de Direito [...]”, é necessário “estar do lado certo da disputa política” (LEITE, 2016, p. 234-237). Neste sentido, na sexta-feira do dia 16 de setembro de 2016, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, em palestra durante o XX Congresso Internacional de Direito Tributário, em Minas Gerais, afirmou ser possível que a Justiça brasileira cometa o mesmo erro que militares em 1964, querendo se achar donos do poder. Afirmou que se “[...] criminalizar a política e achar que o sistema judicial vai solucionar os problemas da nação brasileira, com moralismos, com pessoas batendo palma para doido dançar, acabará destruindo a nação brasileira e a classe política [...]”... Indagou: “É o sistema judicial que vai salvar a nação brasileira? (TOFFOLI ALERTA QUE..., 2016). Coincide o fato de que, na mesma semana, dia 14, o Ministério Público, por meio da força-tarefa da Operação Lava Jato, ofertou denúncia contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva referente ao caso do triplex do Guarujá, pelo qual houve recente condenação, em primeiro grau, no juízo federal de Curitiba e por unanimidade, em

segundo grau, no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pendendo ainda de julgamento recursos perante os Tribunais Superiores.

Em sentido contrário, entretanto, Chemim (2017) adverte que o mesmo discurso empregado por ocasião da Operação Mãos Limpas na Itália, que se assemelha absolutamente à Operação Lava Jato, ecoa no Brasil, no sentido de que a Lava Jato teria como objetivo a *criminalização da política*. Avalia que a estratégia utilizada pelos envolvidos nas práticas corruptivas desveladas pela Operação Lava Jato é atrelar a atuação de quem apurou os fatos a uma corrente político-ideológica. Apregoa que os investigados e seus simpatizantes querem fazer crer que “os juízes, os policiais federais e os Procuradores da República com atuação na Lava Jato atuam conforme ideais políticos de direita e somente contra um dos partidos políticos”. Reforça sua convicção aduzindo que:

[...] se trata de ilação absolutamente sem sentido, pois imaginar que dezenas de pessoas concursadas, de diferentes instituições (Polícia Federal, Ministério Público, Auditoria da Receita Federal e magistratura) e que se reuniram, em parte, em força-tarefa antes mesmo de se antever qualquer participação ampla e efetiva do PT, é forçar uma teoria conspiratória sem respaldo na realidade. Não se deve esquecer que a Lava Jato teve início com envolvimento de doleiros e políticos vinculados ao PP (Partido Progressista) e somente depois das primeiras colaborações premiadas veio à tona a participação de integrantes do PT e de outros partidos. (CHEMIM, 2017, p. 157).

Dallagnol (2017) manifesta-se na mesma senda, apregoando ser a primeira oportunidade na história brasileira em que as investigações se aproximaram de grandes figuras do poder econômico e político. Estas, já afeiçoadas à impunidade que pairou no Brasil historicamente, reagem. Considera, entretanto, natural as reações desmedidas, mas reforça que na força-tarefa da Lava Jato são cerca de 50 agentes públicos do Ministério Público que atuam. Na Polícia Federal, outro número equivalente de delegados, peritos e agentes. Em ambos, todos são concursados. Realça, ainda, a presença de mais de 100 (cem) agentes da Receita Federal nas equipes de inteligência e fiscalização, da mesma forma concursados. Todos eles servidores públicos de diversas origens e dotados de diferentes visões de mundo. Em complemento, destaca também a existência de magistrados em diversos graus de jurisdição, cada um com seu histórico de vida e experiência profissional. Mas, acima de tudo, no exercício da garantia de independência para o exercício de suas funções. Não bastasse, afirma que se forem considerados todos os funcionários do CADE ([2000]), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério da Transparência (CGU) que também atuam na Lava Jato, o número passa de 300 (trezentas) pessoas.

A avaliação que se necessita de fazer no cotejo entre as considerações lançadas não prescinde da abordagem dos fatos apurados por meio da Operação Lava Jato, precedida pelo Mensalão. Conforme já se demonstrou, a despeito do histórico brasileiro de corrupção endêmica, a Operação Lava Jato nos permitiu enxergar, conforme já exposto no tópico 3.3 do terceiro capítulo deste trabalho acadêmico, números ainda não vistos certamente em qualquer outro país, todos a demonstrar a existência de uma proliferação de atos corruptivos disseminados em diversos partidos políticos e inúmeras empresas, envolvendo uma gama enorme de pessoas, políticos, empresários e cidadãos, que perpassa evidentemente qualquer atuação deliberada, premeditada ou mesmo parcial dos agentes públicos incumbidos de sua apuração.

Em renovada síntese, no transcurso da Operação Lava Jato houve a instauração de 1.765 procedimentos investigativos. Foram expedidos 953 mandados de busca e apreensão, 227 mandados de condução coercitiva, 103 mandados de prisão preventiva, 118 mandados de prisão temporária e realizadas 6 prisões em flagrante. Foram realizados 395 pedidos de cooperação internacional. No Estado do Paraná, foram ofertadas 72 denúncias contra 289 pessoas. 123 réus foram condenados na 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, computando 1.861 anos e 20 dias de penas privativas da liberdade somadas. No julgamento dos recursos de apelação perante o TRF4, 77 réus foram condenados, 33 penas foram aumentadas, 22 penas foram mantidas e 18 penas foram diminuídas. No Rio de Janeiro, foram lançadas 33 denúncias, com 153 pessoas denunciadas e 37 réus condenados até o momento da pesquisa, somando 523 anos e 08 meses de reclusão. Houve também uma denúncia junto ao TRF2, contra 19 pessoas (três deputados estaduais), sem que tenha ocorrido, até o momento, o julgamento da ação penal e eventuais recursos. Junto ao Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, 12 dos atuais governadores são investigados por supostos envolvimentos na Lava Jato, com foro por prerrogativa de função, sendo que três já foram denunciados pelo Ministério Público Federal. Junto ao Supremo Tribunal Federal, foram ajuizadas 36 denúncias contra 101 pessoas. Desde o início da Lava Jato, junto ao STF já foram instaurados 193 inquéritos, sendo que, destes, 124 continuam ativos (BRASIL, MPF, [201-]). Ora, tais elementos revelados pela Operação Lava Jato, além de outros que também serão mostrados, por si só, configuram suporte concreto a demonstrar a relevância da atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, de forma proativa e destemida, constituindo-se em repositórios de confiança jurídica e social na perspectiva da execução de Política Pública destinada ao controle e enfrentamento da corrupção.

O Ministério Público Federal ainda firmou 187 (cento e oitenta e sete) acordos de colaboração premiada perante a Justiça Federal do Paraná, Rio de Janeiro, no TRF4 e no STF, e um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). 84% destes acordos foram firmados com investigados em liberdade e 16% com investigados presos. O Ministério Público Federal também firmou 18 (dezoito) acordos de leniência com pessoas jurídicas (BRASIL, MPF, [2018]). Houve o comprometimento dos colaboradores e empresas de devolver aos cofres públicos, até 16 de março de 2018, cerca de R\$ 12 bilhões, sendo que, deste montante, R\$ 1,9 bilhão já foi devolvido. Em torno de 1,3 bilhões de reais serão repatriados do exterior por meio de colaboração, sendo que R\$ 149,5 milhões já foram repatriados (BRASIL, MPF, 2016).

Junto à Polícia Federal, até 14 de agosto de 2017, foram cumpridos 844 mandados de busca e apreensão no Brasil e exterior, 210 mandados de condução coercitiva, 97 mandados de prisão preventiva no Brasil e exterior, 104 mandados de prisão temporária e 06 prisões em flagrante. Houve o envolvimento de 4.220 policiais na execução de todas as atividades e aproximadamente 1.320 viaturas. Também foram instaurados aproximadamente 350 procedimentos de quebras de sigilos de dados telemáticos, por volta de 650 procedimentos de quebras de sigilo bancário e fiscal e em torno de 330 procedimentos de quebras de sigilo telefônico. Houve a instauração de 326 inquéritos policiais e instauraram-se 1.397 processos eletrônicos. Os dados da polícia judiciária federal apontam o bloqueio ou apreensão em operações de um montante de R\$ 2.400.000.000,00, bem como repatriação de R\$ 745.100.000,00, e um valor de R\$ 12.000.000.000,00 analisados em operações financeiras investigadas (POLÍCIA FEDERAL, 2016). Neste cenário, o Poder Judiciário sempre esteve presente, porquanto muito deste resultado é devido também à sua intervenção.

Este quadro é elucidativo no sentido de que as cifras astronômicas já recuperadas, em vias de recuperação e repatriação, decorrentes de confissões firmadas por meio de acordos espontâneos não podem ser atribuídas a alguma armação premeditada, com vistas a criminalizar a política.

O que se observa, no fenômeno sequer totalmente desvelado a partir da Operação Lava Jato, é a existência de uma nova postura das instituições incumbidas da persecução de ilícitos oriundos das práticas corruptivas que, anteriormente, permaneciam obnubiladas pelo manto da impunidade, do concerto histórico entre determinados agentes públicos e corporações empresariais. Trata-se de um processo evolutivo/institucional produto da necessária moldura que se espera do Poder Judiciário e do Ministério Público em defesa de

uma sociedade mais justa, igualitária e carente de seus direitos sociais constitucionalmente estabelecidos. Campilongo (1994) bem retrata esta superação do aparelho estatal judiciário, ressaltando que também necessitou de se modificar, adaptando-se aos novos tempos e demandas sociais. Aliás, este protagonismo, no caso da Operação Lava Jato, é imperativo. Não se espera que ocorra passividade do Ministério Público e do Poder Judiciário ante tamanhos disparates corporativos que enlamearam as digitais de uma gama robusta de representantes políticos e agentes econômicos deste país.

Nesta senda, por meio da Operação Lava Jato, com seus acertos e eventuais equívocos, certamente as revelações no sentido de uma corrupção endêmica no país, que comprometeu a própria democracia, a credibilidade nas instituições, a economia e a estabilidade social, hão de nos conduzir à busca e expectativa por dias melhores. Para tanto, além da inexorável aplicação esmerada dos instrumentos legais disponíveis para prevenir e elucidar eventos de corrupção no seio político e empresarial, também se faz necessária a valorização das instituições democráticas, notadamente aquelas incumbidas pela persecução às práticas corruptivas, por seus órgãos de controle e fiscalização. Acima de tudo, pela conformação de políticas públicas que incluam o fortalecimento da Instituição do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Neste sentido, levam-se em consideração as revelações extraídas da Operação Lava Jato, que também confirmam o que já havia sido revelado anteriormente por meio da Ação Penal n.º 470 (que se originou do escândalo do Mensalão), no sentido de que o Brasil se viu envolvido em um processo de corrupção sistêmica, que atingiu as entranhas mais profundas dos Poderes Executivo e Legislativo, em conluio com os maiores conglomerados econômicos brasileiros. Imperativo, neste panorama, prevalecer o que Lopes denominou de Princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, que exige uma pragmática assente na necessidade de solidificar as instituições. No dizer de Lopes (2011, p. 82-83), o Princípio da condução responsável dos assuntos do Estado pressupõe a “[...] solidificação das instituições de justiça, de modo a evitar a captura dos Estados por fenômenos totalitários como a corrupção [...]”. A existência de “[...] política que pressupõe Instituições fortes passa, necessariamente, por um sistema judicial independente, dotado de profissionais competentes, cultural e tecnicamente bem formados [...]”. Este sistema judicial “[...] deve ser dotado de meios adequados e suficientes para enfrentar sem constrangimentos os problemas que se suscitam, nomeadamente no domínio da prevenção, investigação e julgamento de atos de corrupção [...]”.

É por isso que Pimentel Filho (2015, p. 178-182), a despeito de ressaltar que nenhum modelo está infenso a defeitos estruturais e históricos, reconhecendo ainda as mazelas que acometem todos os poderes e Instituições, também referindo não acreditar que o sistema de justiça seja a força redentora da moralidade nem salvadora da ética, sem a devida participação social e política, arremata de maneira convicta afirmando que, “[...] de todo o modo, o sistema de justiça joga um papel essencial no sistema: o de garante último do sistema de integridade [...]”.

Entretanto, Pimentel Filho (2015) também realça que o exercício de papel de tamanha relevância e dificuldade somente poderá ser atribuído ao sistema judiciário no combate à corrupção se se puder dotá-lo de real independência em relação aos demais poderes, através de autonomia financeira, administrativa e funcional, com especiais garantias e prerrogativas para a manutenção dessa autonomia. É imprescindível que tais garantias, para ficarem imunes aos ventos que vicejam do próprio ambiente de onde provém a corrupção:

[...] estejam resguardadas pela Constituição ou pelas leis do país, salvaguarda de indevidas restrições, influências, induzimentos, pressões, ameaças e interferências; impossibilidade de modificações externas do que já foi definitivamente julgado de acordo com a lei; previsão de regras de competência estáveis e vedação de juízos *ex post facto*; procedimento justo de seleção que garanta integridade das pessoas selecionadas; segurança material para exercer suas funções [...]. (PIMENTEL FILHO, 2015, p. 176-177)

Davigo (2017), analisando o fenômeno da corrupção, adverte que há uma vasta trama que envolve política e o mundo dos negócios no topo da pirâmide, não se refletindo nas estatísticas judiciais. Nesta conjuntura, as partes envolvidas empenham-se em desenvolver práticas voltadas a imunizar e defender seus homens e a fragilizar o sistema persecutório. Há, por isso, uma casta quadrada na qual quase ninguém é rebaixado. Compreendem, sobremaneira, estas práticas a formulação de ataques aos magistrados e membros do Ministério Público, assim como aos tribunais. Saúda que estes *achques* têm unido a magistratura e o Ministério Público.

A necessidade de instituições fortes também é saudada por Praça (2018), quando afirma que a condição básica para que instituições de monitoramento de atos corruptos funcionem como “patrulhas policiais” é a independência com relação aos políticos. Entretanto, ressalta que esta configuração é algo longe de ser óbvio, apontando que recentemente a Controladoria-Geral da União sofreu uma tentativa grave de interferência política no transcurso da Operação Lava Jato. Em 2016, a Controladoria-Geral da União teve seu nome alterado para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Ocorreu grande

reclamação dos funcionários, que chegaram a apelidar dito ministério de “Tráfico”. Meses após, o Presidente da República voltou atrás e renomeou para Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. A preocupação dos funcionários deveu-se ao suposto envolvimento do então Ministro nomeado para o cargo do “novo” ministério, flagrado em gravações contendo afirmações comprometedoras sobre sua necessária idoneidade e lisura. Tamanha foi a repercussão que, com a divulgação das gravações, o Ministro foi demitido.

Nesta conjuntura, portanto, qualquer análise escorreita que se pretenda formular sobre a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiros no espectro do enfrentamento do fenômeno patológico da corrupção nos conduz à necessidade de fortalecimento do Poder e da Instituição, refutando caminhos que conduzam em sentido contrário. Aliás, inquestionável também a necessária relegitimação dos Poderes Executivo e Legislativo, violentamente atingidos em sua reputação decorrente das revelações desde muito produzidas na Operação Lava Jato, a partir da atuação intransigente e intensa do Ministério Público e do Poder Judiciário, com a colaboração inestimável de outros órgãos do sistema de persecução às práticas corruptivas.

O que se propõe é que não haja qualquer transigência com a redução das garantias constitucionais do Poder Judiciário e do Ministério Público, que foram incrustradas na Constituição de 1988 como garantias do Cidadão, devendo, inclusive, o Ministério Público zelar pela manutenção e solidez do regime democrático. Uma política pública voltada à prevenção e combate à corrupção não prescinde da necessária independência administrativa, financeira, da independência funcional de seus membros, enfim, da absoluta autonomia e imunidade às inflexões de retrocessos que possam ser arquitetados por aqueles que se veem prejudicados a partir da atuação incondicional voltada ao combate da corrupção.

Nesta senda, inconcebível que projetos engendrados no Congresso Nacional voltados ao enfraquecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público prosperem. Citem-se, sem pretender exaurir a questão, a Emenda Constitucional n.º 37/2011, que visava a impedir o Ministério Público de desenvolver investigações, que foi objeto de grandes protestos no ano de 2013, sendo arquivada no Congresso por força das manifestações populares. Não fossem os apelos da população, possivelmente teríamos no país um modelo no qual o titular da ação penal e da ação civil por atos ímprobos estaria cerceado da possibilidade de desenvolver investigações, indo de encontro ao modelo mundial vigente, porquanto apenas Quênia, Uganda e Indonésia possuem tal modelo restritivo ao Ministério Público (SILVA, [201-]).

Aliás, a indagação que se fazia à época era: a quem interessa não ter o Ministério Público com prerrogativas para investigar a corrupção e outros atos ilícitos? A prudência popular que se expressou rechaçando veementemente a proposta de Emenda à Constituição realmente fazia sentido, porquanto logo em seguida viram-se eclodir as revelações do maior escândalo da história brasileira e quiçá mundial de corrupção por meio da Operação Lava Jato. Imagine-se o cerceamento às investigações do Ministério Público. Não se está a imaginar exclusividade, mas, ao contrário, ao menos o partilhamento e a interação de ações, na medida em que o enfrentamento às práticas corruptivas não prescinde da união de esforços institucionais, apresentando-se absolutamente salutar o compartilhamento de atribuições que possam se somar na produção de resultados sociais escorreitos.

Portanto, considerando que já foram engendradas iniciativas perniciosas visando a engessar o Ministério Público, a exemplo da Emenda Constitucional n.º 37/2011, para a formação de uma política pública anticorrupção aponta-se a necessidade de inserir na Lei n.º 12.846/2013, expressamente, a legitimidade do Ministério Público para investigar atos de corrupção, notadamente em se tratando de atos previstos na própria lei.

Quanto ao Poder Judiciário e o Ministério Público conjuntamente, a tramitação da Emenda Constitucional n.º 505, que prevê a extinção da vitaliciedade, tornando seus membros suscetíveis aos sabores políticos e a pressões espúrias, absolutamente fragilizados em suas funções, também é sintoma das investidas espúrias ao interesse social que merecem atenção. Este projeto ainda tramita no Congresso Nacional, indo de encontro ao necessário fortalecimento dos órgãos de estado que necessitam de fortalecimento e imunidade contra as inflexões políticas, notadamente quando se verifica o quadro de corrupção endêmica que vigorou e ainda está por ser debelada em grande parte. Não se pode crer, ingenuamente, que a retirada de garantias constitucionais que proporcionaram a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público, a partir de 1988, possam contribuir para a consolidação de um ambiente político e social mais asséptico no que concerne às práticas corruptivas.

Também sintomática tentativa de enfraquecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público é representada pela tramitação da reforma da Lei do Abuso de Autoridade, que teve seu texto aprovado no Senado no dia 26 de abril de 2017 e seguiu para a Câmara dos Deputados. O texto aprovado foi produzido pelo senador Roberto Requião, a partir de duas proposições que tramitavam no Senado, o PLS 280/2016, que era o objeto original dos debates sobre esse tema no Senado, de proposta do senador Renan Calheiros, e o PLS 85/2017, apresentado pelo senador Randolfe Rodrigues. No projeto original, que foi alterado

em virtude de expressivas manifestações populares, de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e de juristas, (MELO, 2017; COSTA, 2016; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016) havia a previsão do chamado “crime de hermenêutica”, porquanto criminalizava em seu artigo 9º a atuação dos membros do Poder Judiciário quando alguém tivesse sido condenado e preso, sendo absolvido em segunda instância. Já em seu artigo 30, criminalizava o fato de dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, sem justa causa fundamentada, atingindo a atuação do Ministério Público frontalmente (BRASIL, SF, 2016). A tramitação acelerada, por vontade de seu proponente, o senador Renan Calheiros, foi criticada até por seus pares (LIMA, 2016).

Sobre a nefasta tentativa de enfraquecimento do Ministério Público e do Poder Judiciário, por todos, vale lembrar a advertência de Eduardo K. M. Carrion, quando ressalta que se procurou, pela via do referido projeto de lei, de forma direta ou indireta, ressuscitar a velha tese de crime de hermenêutica, para atingir as ações da Polícia Federal, do Ministério Público, e, até mesmo, a jurisdição, ou seja, o Judiciário. Prosseguiu o constitucionalista aduzindo que no Brasil graça um sentimento de impunidade de um lado, e de outro a surpresa com referência aos procedimentos de investigação e de responsabilização por outro. Isso tem provocado reações, por parte dos setores atingidos, no sentido de limitar, conter, domesticar se possível, a ação importante, no combate à corrupção, de instituições que tem cada vez mais se firmado e se legitimado no cenário jurídico e social recente (EDUARDO K. M..., 2017). No mesmo sentido, Georges Humbert também manifesta sua preocupação, afirmando que quando o combate à corrupção avança, investindo contra políticos dos mais variados partidos e ideologias, surge uma ameaça, isto é, o Projeto de Lei sobre crimes de abuso de autoridade (HUMBERT, 2016).

Uma vez aprovados os referidos projetos e outros também em tramitação no Congresso Nacional, certamente haverá retrocessos novamente em direção ao ambiente nefasto da proliferação de práticas corruptivas que tanto se demorou para debelar e escancarar à necessária responsabilização. Inicialmente, o processo do Mensalão, e agora, a Operação Lava Jato tem proporcionado um ambiente que pode ser alvissareiro no caminho de um país menos infenso às práticas corruptivas no ambiente público em sua relação com setores privados. Pode-se crer, sem absoluta certeza e garantia de perenidade, que o caminho apontado pela Operação Lava Jato, que revelou uma atuação destemida e eficiente do Poder Judiciário e do Ministério Público no combate à corrupção, somente terá sentido se mantidos

e até fortalecidos os níveis de autonomia e responsabilidade demonstrados a partir das garantias constitucionais.

Por isso e em arremate, Pinto (2011) assevera ser necessário refletirmos acerca de como retirar da corrupção, do nepotismo ou de outras formas de ilícitos a centralidade que têm hoje na política brasileira. Conclui que é possível combater a corrupção combatendo a corrupção, desde que haja protagonismo do Ministério Público e da sociedade civil, podendo-se incluir a atuação pronta do Poder Judiciário. No mesmo sentido, Pederzoli (2013) adverte que, em paralelo à existência de competição política bipolar, elidindo-se a plêiade de partidos políticos que muitas vezes se prestam ao fisiologismo e aluguel de siglas, bem como além da salutar alternância de governo para impedir a formação de estruturas de poder que se *adonam* do Estado, é fundamental a independência da Magistratura e, sobretudo, dos membros do Ministério Público. Tais indicadores são antídotos eficazes contra a propagação das práticas ilegais na esfera pública e privada, acima de tudo a corrupção.

A despeito, preconiza-se a necessidade do fortalecimento nas relações de controle da administração pública para que se possa prognosticar perspectivas alvissareiras ao enfrentamento do gravíssimo fenômeno da corrupção endêmica no ambiente político/empresarial brasileiro.

5.6 EVOLUÇÃO NAS RELAÇÕES DE CONTROLE HORIZONTAL INTRÍNSECO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM VISTAS À PREVENÇÃO E COMBATE ÀS PRÁTICAS CORRUPATIVAS

Os resultados até agora apurados por meio da Operação Lava Jato nos levam a números estarrecedores referentemente à corrupção instalada no seio das instituições políticas e organizações empresariais com maior representatividade no Brasil. Entretanto, inclusive para os limites deste trabalho, torna-se difícil a mensuração de seus resultados, porquanto a revelação de práticas corruptivas não cessa, apresentando-se constantemente novos casos, novos atores e novas formas de proceder. Este panorama é traduzido por Taylor (2012, p. 162-163) quando afirma que as percepções sobre a corrupção “[...] podem muito bem piorar antes de melhorar [...]”, na medida em que existe um “[...] acúmulo de investigações abertas, e somente agora as instituições de *accountability* existentes no Brasil passaram a se adaptar ao novo ambiente institucional”, sem que haja um consenso acerca de como melhorar o sistema de controles.

Uma certeza existe, isto é, que a corrupção se tornou tema central na agenda pública, o que tem estimulado um consenso sobre a importância de se enfrentá-la. A Operação Lava Jato, neste sentido, nos revela uma lição pedagógica inderrogável e que, no caso brasileiro, assume ainda maior relevância, ou seja, que a dispersão, o desarranjo e a falta de coesão nas ações preventivas e curativas não é produtora. Ao contrário, somente a conjugação de forças, a soma de instrumentos e a união entre as instituições incumbidas da persecução às práticas corruptivas poderá sinalizar para resultados alvissareiros, notadamente considerando o grau de infecção que se verifica nas relações público/empresariais do país.

Por isso Pederzoli (2013) apregoa que diante da metamorfose sofrida pela corrupção, há necessidade de uma política integrada de combate, isto é, baseada em instrumentos repressivos e em medidas de tipo extrapenal, destinadas a desenvolver uma função de prevenção, operando sob o aspecto prevalentemente administrativo.

Em sua conferência no Seminário Internacional “O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento”, promovido pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), realizado em 15 de agosto de 2012, Magnoli realça um dos tantos problemas enfrentados pelo Brasil, ao analisar que nos três níveis da administração, são quase 600 mil cargos de livre nomeação, sem concurso público. Isso proporciona a existência em potencial de uma “colonização da máquina pública”, garantindo ao sistema “um presidencialismo de coalizão” que compele aqueles que detêm o poder a nomear seus apaniguados e aliados para referidas funções. Aduz que esta estrutura estatal estimula a burocracia do Estado e a elite política a não ter seus limites demarcados por instrumentos de controle. A nomeação por livre escolha para cargos da administração pública direta, em montante de aproximadamente 600 mil postos, em um país com em torno de 200 milhões de habitantes permite que se mantenha um controle sobre feudos administrativos e sobre os recursos públicos. Desta forma, as empresas se tornam corruptoras por estarem nesse ambiente, no qual a concorrência é desleal. Quem conseguir “corromper agentes públicos – aqueles agentes nomeados, que estão lá para levar dinheiro aos seus partidos, para suas máfias políticas – têm vantagens óbvias e evidentes” (PILAGALLO, 2013). Nesta linha, o Instituto Millenium constatou que o Brasil possui mais cargos comissionados que os Estados Unidos e a Alemanha (INSTITUTO MILLENIUM, 2013).

Esta realidade conjuntural existente no Estado brasileiro, em suas relações com o empresariado, também proporciona para Magnoli um consenso suprapartidário sobre a corrupção, na medida em que suas práticas se revelam interessantes para ambas as partes. Por

isso, nenhum partido apresentou, até hoje, consistentemente, projetos de combate a esse tipo de corrupção (PILAGALLO, 2013).

Tal percepção é reforçada quando se verifica que, conforme destacado no item anterior deste trabalho, têm sido fortes as incursões legislativas, pós Mensalão e Lava Jato, com o intuito de fragilizar o Poder Judiciário e o Ministério Público, atingindo-os no âmago de suas funções, inclusive no que concerne ao combate à corrupção.

Por isso uma política pública de enfrentamento da corrupção também perpassa pela existência de instituições integradas, que se orientem em um único sentido, respeitando as atribuições individuais, que possam atuar de maneira complementar, não sobreposta ou com propensões autofágicas, corporativas e segmentadas.

Neste sentido, Taylor (2012, p. 164-166) assevera que um dos aspectos cruciais que necessita de ser resolvido é a existência de “complexas relações entre as várias instituições de accountability horizontal na federação brasileira”. Por “instituições *de accountability* intraestatal” compreende o envolvimento de todas *as instituições* “estatais formais que buscam monitorar, investigar, processar e/ou punir atos ilegais, incluindo especialmente, mas não exclusivamente, a corrupção”. Focaliza como sendo um problema brasileiro a existência de um número fenomenal de instituições com este perfil:

[...] em boa medida, existem na realidade não três, mas quatro poderes de Estado na democracia brasileira: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Há três níveis de governo e diversas forças policiais e sistemas judiciais diferentes em cada nível da federação, assim como numerosas comissões *ad oc* e grupos de trabalho transinstitucionais dentro do Legislativo e do Executivo, encarregados de investigar corrupção e malversação de recursos públicos. Coordenar os esforços desse enorme número de instituições por meio de uma ampla jurisdição é uma tarefa hercúlea, que se torna ainda mais complicada pela necessidade de manter o sigilo das investigações sem sacrificar sua efetividade. (TAYLOR, 2012, p. 163).

Nesta conjuntura de controle horizontal, Taylor (2012) destaca a relevância do Ministério Público como a instituição mais responsável por ativar os Tribunais em casos de malversação de recursos públicos, notadamente a corrupção. Em paralelo, refere a existência de instituições burocráticas permanentes e altamente capacitadas que desenvolvem suas atribuições para melhorar a *accountability* no sistema político brasileiro, incluindo os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, além de diversas forças-tarefas que enfrentam a corrupção e o crime organizado. Entretanto, com extrema pertinência destaca que, a despeito da relevância destas “agências burocráticas em coordenar mecanismos, o esforço combinado dessa rede institucional está aquém do desejado, já que há problemas internos em cada uma

delas. Quanto à Polícia Federal, afirma que há pouco tempo lançavam-se aleivosias quanto à corrupção de alguns de seus membros. Os Tribunais de Contas sofreriam das interferências do Executivo e Legislativo, na medida em que a nomeação de muitos de seus membros é política, geralmente recaindo sobre políticos em vias de se aposentar para compor seus órgãos julgadores. Por isso, seriam subservientes aos poderes de onde emanaram. Referentemente ao Ministério Público, apregoa que padece da morosidade das cortes, acrescida da extrema independência de seus membros, o que pode complicar um desenho institucional que se molde através de uma coordenação geral. Em conjunto, há a alegação da falta de orçamento suficiente para o desempenho de suas atribuições. Somando-se a tudo isso, Taylor (2012, p. 164-166) aponta em paralelo as rivalidades entre instituições, que com frequência sabotam grandes investigações e processos judiciais. Forma-se aquilo que identifica por “[...] ortodontia imperfeita do processo de *accountability* [...]”. Para tanto, formula analogia à arcada dentária, composta por dentes, representados pelas instituições. A existência de “[...] buracos e sobreposições [...]” entre as instituições compromete o funcionamento e a performance do sistema, a arcada. Ao mesmo tempo, verifica-se “[...] impressionante performance institucional em alguns níveis, porem ineficiência geral [...]”.

Observa-se, neste conjunto de instituições e atores que compõe a denominada *accountability* horizontal do Estado, que sua ênfase é investigar, em detrimento da fiscalização preventiva, o que se soma a uma histórica cultura de impunidade no ambiente político-empresarial. Isto, segundo Taylor, propicia um problema de duas frentes. A primeira, porquanto *marginalizam-se* as tarefas de fiscalização e punição, igualmente importantes. Ademais, tende-se a “criar muitos calos nos quais pisar”, isto é, a sobreposição de responsabilidades não necessariamente precisa se constituir em empecilho, podendo até corroborar para a manutenção da integridade e para aprimorar a efetividade das investigações. Contrariamente, a existência de rivalidades e disputas estabelecidas no campo da investigação podem prejudicar ambas as tarefas, de investigar e fiscalizar, mitigando a punição de atos corruptos. Neste contexto, adverte que a existência de “uma miríade de instituições de *accountability*”, impregnadas de rivalidades intensas entre elas, acrescidas de uma propensão da maioria em investigar, com mais “*glamour* e resultados imediatos”, em vez de exercerem uma fiscalização contínua, colaboram acentuadamente para a falta de imposição de restrições à corrupção. Pode-se chegar ao efeito de incrementar a percepção pública sobre a corrupção, na medida em que cada ator, em sua ânsia desenfreada de revelar atos de corrupção desvelados, com seus sórdidos detalhes, proporciona uma enxurrada de informações

multilaterais que põem em dúvida a própria credibilidade do sistema persecutório. Deve-se ter em mente, nesta conjuntura, que se agrega uma morosidade na prestação jurisdicional, notadamente quando se trata de agentes políticos com foro especial por prerrogativa de função, conforme se revelou nos casos do Mensalão e da Operação Lava Jato (TAYLOR, 2012, p. 167-168).

Nessa senda, Pinto (2011, p. 131) identifica três polos dos quais se pode esperar o necessário combate à corrupção. O próprio Estado, sob a forma de “*accountability horizontal*”, a mídia e a sociedade civil. No entanto, verifica que não é função da sociedade civil combater as práticas corruptivas, apesar de, evidentemente, não dever tolerá-la e dever se mobilizar para tanto. Também não é da essência da mídia o combate à corrupção, a despeito de seu relevante papel na veiculação de informações e conscientização social. Desta forma, espera-se do Estado, e para Pinto notadamente do Ministério Público, o enfrentamento contumaz e permanente, não prescindindo de uma necessária integração com outros órgãos.

O retrato deste quadro de desarmonia institucional no espectro de instituições com atuação fiscalizatória dos atos de corrupção é muito bem retratada por meio do acórdão proferido nos autos do Mandado de Segurança n.º 35.435, do STF, Ministro Relator Gilmar Mendes, figurando como impetrado o Tribunal de Contas da União e impetrante Andrade Gutierrez Engenharia S.A., uma das empresas investigadas e envolvidas em atos de corrupção na Operação Lava Jato. Neste julgado, a discussão central diz respeito à possibilidade de o Tribunal de Contas da União aplicar a penalidade de inidoneidade à impetrante, em processo administrativo que instaurou (TC 016.991/2015-0), apesar de ter a empresa impetrante realizado acordo de leniência com o Ministério Público Federal, em decorrência dos mesmos fatos, imunizando-a de tais consequências. Buscou a impetrante a concessão de liminar para impossibilitar ao TCU a aplicação da penalidade de inidoneidade no processo administrativo lá instaurado e, no mérito, a suspensão do referido processo. Em outras palavras, o Tribunal de Contas da União, mesmo ciente da elaboração de acordo de leniência entre o Ministério Público e a empresa envolvida no escândalo de corrupção revelado pela Operação Lava Jato, instaurou procedimento administrativo e pretendia aplicar sanção extrajudicial à mesma empresa, desautorizando os termos do acordo de leniência firmado pelo Ministério Público. Em suma, houve a concessão de liminar, proibindo o TCU de aplicar a sanção administrativa da declaração de inidoneidade, porquanto afastada pelo acordo de leniência, sem a decretação da suspensão do procedimento administrativo, haja vista a possibilidade de apuração de outros danos. E, da leitura do acórdão, observa-se a insistência do TCU em aplicar a sanção

administrativa, a despeito de notificação do Ministério Público para que não o fizesse, porquanto a sanção pretendida estaria excluída em virtude do acordo de leniência já firmado. Elucidativa passagem do acórdão, assim transcrita:

Ademais, a própria Lei Anticorrupção estabelece, em seu art. 16, § 3º, que a celebração do “acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado”. Nesses termos, resta acertado concluir que, se os acordos de leniência não contemplarem em sua totalidade a reparação do dano causado ao erário, é possível ao TCU julgar as contas daqueles que deram causa “a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, ainda que levando em consideração fatos já aventados no âmbito dos acordos de leniência. Entretanto, tendo o TCU outros mecanismos aptos a atingir tais finalidades, não é razoável que aplique penalidade que inviabilize o cumprimento dos acordos firmados por outros entes. Como já demonstrado, no caso dos autos, a sujeição da impetrante à sanção de inidoneidade poderia inviabilizar suas atividades, inclusive o cumprimento do acordo, de sorte que essa penalidade não dever ser aplicada, ressalvada a ocorrência de fatos novos, que ensejariam a própria rescisão do acordo de leniência. (BRASIL, MP, 2016).

Também elucidativa passagem que retrata a total desarmonia entre os órgãos de controle horizontal da Administração Pública refere-se ao recente acordo de leniência firmado pela Controladoria-Geral da União (CGU -Ministério da Transparência) e a Advocacia Geral da União (AGU) com a construtora Odebrecht, uma das maiores envolvidas na Operação Lava Jato. Dito acordo foi estabelecido em 09 de julho de 2018, oportunidade em que a empresa se comprometeu em devolver aos cofres públicos a quantia de R\$ 2,7 bilhões, reconhecendo irregularidades nos contratos com órgãos públicos. Por meio da avença, o montante será pago ao longo de 22 anos, em prestações anuais corrigidas pela taxa Selic. A primeira prestação de R\$ 69 milhões já foi depositada, sendo incrementada pela correção até chegar ao montante de R\$ 159 milhões em 2039. A desarmonia institucional resulta evidente quando se verifica que, nos termos do acordo, os valores mencionados serão abatidos do acordo de leniência já firmado pela Odebrecht com o Ministério Público e autoridades americanas e suíças, em 2016. No acordo com o Ministério Público, anterior, há o compromisso de pagamento, pela Odebrecht, no montante de US\$ 2,6 bilhões de dólares (BRANDT et al, 2017). Consoante informação oficial do governo federal, a diferença do acordo agora firmado com a supracitada construtora com aquele anteriormente assinado com o Ministério Público é que lá o ressarcimento também é devido aos Estados e Municípios lesados (COSTA, 2018).

Ocorre que, não bastasse a sobreposição de acordos de leniência sobre o mesmo objeto, observa-se que houve o ajuizamento de medida cautelar por auditores do Tribunal de Contas da União, no procedimento de acompanhamento TC 035.857/2015-3, visando a

obstruir a assinatura do acordo de leniência firmado pela AGU e CGU com a Odebrecht acima referido, porquanto não passou pelo crivo anterior do TCU, conforme prevê a Instrução de 2015 (IN-TCU 74/2015) do TCU, que estabelece a necessária e prévia submissão a este órgão dos acordos de leniência do governo federal, para controle. Alegando que não houve a apreciação prévia do TCU, ocorreu dito ajuizamento, que foi julgado em 11 de julho de 2018 prejudicado, pela perda do objeto, porquanto já havia sido assinado o acordo de leniência. Haverá, doravante, o acompanhamento da execução do acordo pelo TCU (BRITO, 2018). Esta, sem dúvida, é mais uma evidência do total descontrole e da desarmonia institucional vigente quando se trata da legitimidade para a firmatura dos acordos de leniência amparados na Lei n.º 12.846/2013 (BRASIL, TCU, 2015).

Em sentido contrário ao ocorrido no âmbito do TCU e mais recentemente, em franca demonstração da possibilidade de harmonização das relações institucionais pela via colaborativa, compartilhada e unidirecional, vê-se recente atuação conjunta, pela primeira vez, na firmatura de acordo de leniência entre o governo federal e o Ministério Público Federal com as agências de publicidade MullenLowe Brasil e FCB Brasil, acusadas pela Operação Lava Jato de pagar propina para vencer licitações de contratos públicos. Este termo foi lavrado com base na Lei Anticorrupção Empresarial, pavimentando o caminho para a harmonização das relações institucionais com o mesmo desiderato de combate à corrupção. Neste acordo de leniência, estiveram envolvidas a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal. O Tribunal de Contas da União também deu aval à assinatura. As duas empresas vão ressarcir os cofres públicos em R\$ 53,1 milhões. Os recursos já foram repassados à União, por meio de depósito judicial e, com a assinatura do acordo, serão restituídos aos órgãos e entidades que possuíam contratos com as agências no período em que foram identificadas as irregularidades, entre 2011 e 2014. Com o acordo, as empresas também se comprometeram a adotar um programa de *compliance*. As ações serão monitoradas pela CGU, durante dois anos. As empresas e seus executivos devem compartilhar todas as informações sobre irregularidades. Os executivos que ocupavam postos-chave no esquema de corrupção devem ser afastados (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

O primeiro ato de elaboração conjunta de acordo de leniência com empresa corruptora envolvida na Operação Lava Jato, com fundamento na Lei Anticorrupção Empresarial brasileira, é marco histórico que merece ser celebrado efusivamente, porquanto retrata uma nova perspectiva de atuação estatal harmônica, unidirecional e resolutiva.

Esta perspectiva positiva é retratada nas palavras da Ministra da AGU Grace Maria Mendonça, referindo que o acordo de leniência firmado com participação da AGU, CGU e MPF é muito simbólico. Disse:

Ele representa uma efetiva integração entre os órgãos que estão envolvidos nessa política de leniência. Ele retrata, também, que estamos caminhando no rumo adequado, ao dialogar entre as principais instâncias. O grande avanço foi na perspectiva da segurança jurídica. O ideal é que todos trabalhem juntos desde o início do procedimento. O isolamento não faz a política de combate à corrupção caminhar. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018)

Na visão do Ministério Público, por meio da Procuradora Coordenadora da Câmara de Combate à Corrupção do MPF, Mônica Nicida, o momento representa o coroamento desses esforços, nos seguintes termos:

A partir dos acordos, conseguimos alcançar um outro patamar de combate à corrupção, internacionalmente reconhecido. O que se pretende é dar uma garantia de segurança cada vez maior às empresas dispostas a colaborar com o setor público. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018)

A iniciativa foi saudada até pelo advogado das empresas envolvidas, quando asseverou:

Trata-se, sem dúvida alguma, de um grande desafio institucional conseguir a primeira anuência de todas as agências anticorrupção brasileiras a essa nova forma de solução para casos de corrupção. Tateamos bastante e acompanhamos avanços e retrocessos, mas o resultado certamente pavimentará o programa de leniência anticorrupção no Brasil. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018)

Esta atuação retrata, conforme destacam Jorge e Santos (2017), o necessário tempero que deve existir na atuação institucional voltada ao combate à corrupção. Se aliarmos a esta atuação colaborativa e harmônica das instituições de governo, notadamente o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunais de Contas e o CADE ([2000]), também o inexorável dever de probidade administrativa do agente público, teremos a colmatação de uma grande *multiagência anticorrupção*. Estará criado entre nós um “sistema nacional de prevenção” e não mais somente de combate à corrupção isoladamente. Estabelecer-se-á, em última análise, uma condução do desempenho das atribuições com viés fiscalizatório-preventivo e, como *ultima ratio*, repressivo-sancionatório, mas sempre na vanguarda proativa da intervenção estatal com vistas ao combate às práticas corruptivas nas fileiras públicas em sua relação com o mercado.

Por isso a preocupação de Araújo e Sanches (2005) com a existência efetiva dos controles horizontais, representados por mecanismos para balizar as ações dos agentes do Estado, limitando e controlando a sua estrutura. Envolvem a existência de agências, instituições e órgãos estatais detentores de poder legal para realizar ações contra atos corruptivos, referindo-se não apenas aos Poderes do Estado, mas também a instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Não é diversa a preocupação de Bucci (2002, p. 249) no sentido da necessidade de integração entre os diversos atores da cena político-institucional para que se tenha eficácia e efetividade no desenvolvimento de políticas públicas. Assevera que “[...] a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos [...]”. Para Bucci (2013, p.253), é fundamental compreender de maneira acurada o funcionamento dos organismos governamentais enquanto “[...] disparadores e condutores de processos de transformação [...]”, com o emprego dos modos pelos quais se dá a conversão do impulso político em ações governamentais. Por isso, apregoa que toda política pública é um sistema, e o seu caráter sistemático é o que possibilita enfrentar a fragmentação ou desarticulação da ação governamental, evoluindo no sentido do desenvolvimento. Adverte ser frequente o problema da “[...] falta de sintonia no âmbito intragovernamental, quando a ação depende do envolvimento sistemático de vários polos de competência com atribuição sobre o tema, bem como no ambiente extragovernamental, quando o sucesso da ação governamental está relacionado ao comportamento de agentes externos ao corpo do governo [...]”.

Nesta perspectiva, reafirma-se a necessária unidade e coesão na atuação dos agentes envolvidos na prática de ações e aplicação de instrumentos com vistas à prevenção e combate da corrupção. Inimaginável para a efetividade de uma política pública deste jaez a fragmentariedade, a autofagia de forças que, mesmo quando unidas, encontram dificuldades para o enfrentamento das práticas corruptivas oriundas de setores político-empresariais organizados, poderosos, estruturados e tradicionais, impregnados ao poder econômico e político nacional historicamente.

Esta percepção também é retratada por Wagner Rosário, quando da assinatura do primeiro acordo de leniência desde a entrada em vigor da Lei Anticorrupção Empresarial com a participação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Advocacia Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal com as agências de publicidade MullenLowe e VCB, em conjunto, ao saudar esta iniciativa conjunta precursora entre três

instituições. Afirma que outros nove acordos de leniência estão em tratativas, com expectativa de que pelo menos sete sejam concluídos até o final de 2018, resultando na recuperação de aproximadamente 10 bilhões de reais aos cofres públicos. Para tanto, é primordial a existência de integração, união de esforços e coesão interventiva. Em sua manifestação, Rosário saúda a união de esforços institucionais, mas ressalta a necessidade de que isso seja intensificado e se torne prática contínua. Entretanto, ressalta que o papel de cada órgão não está claro na legislação anticorrupção (AZEVEDO; KAFRUNI, 2018).

Neste panorama, consoante já afirmado no item 4.4 anterior, para que se tenha uma política pública verdadeiramente eficaz e resolutiva, preconiza-se a necessidade de a Lei Anticorrupção Empresarial estabelecer a atuação conjunta entre o Ministério Público e o órgão máximo da entidade estatal designada pelo ente federativo como condição de validade do instituto do acordo de leniência. No âmbito do Poder Executivo, que haja tão somente um ente designado para, conjuntamente com o Ministério Público, efetivar dita benesse premial. Assim, espera-se construir um ambiente harmônico, coeso e resolutivo, conferindo efetividade à própria Lei Anticorrupção Empresarial em seus propósitos. Fomentar-se-á, também, maior segurança jurídica e estímulo aos colaboradores, transmitindo ao meio político-empresarial a consistência necessária no sentido da resolutividade definitiva do problema revelado. O afastamento da insegurança para os envolvidos é aspecto fundamental para que se possa estimular a colaboração e a resolução perene decorrentes das práticas corruptivas envolvendo o poder público e setores empresariais privados.

6 CONCLUSÃO

A construção de uma tese de doutoramento que centre suas baterias no tema da corrupção, procurando demonstrar condições e possibilidades para a constituição de uma política pública a partir da experiência da Operação Lava Jato, enquanto enfrentamento das práticas corruptivas envolvendo a responsabilidade da pessoa jurídica em suas relações com o poder público no Brasil, é tarefa árdua, instigante e altamente complexa.

É árdua, porquanto nos põe frente ao fenômeno da corrupção que, não bastassem seus contornos históricos e disseminados em toda a humanidade, que se inserem na própria complexidade das relações humanas, políticas e sociais, ainda nos escancara a realidade brasileira que, além de sua história marcada por tais práticas, ainda oferece o atual panorama de corrupção endêmica envolvendo as relações público-privadas, em especial entre o setor público e uma camada de empresas detentoras da maior parcela do capital nacional, o que se revelou em escândalos recentes, notadamente a Operação Lava Jato.

É instigante, na medida em que se trata do tema de maior repercussão nacional, que nos primórdios do século XXI tem despertado atenção em todos os ambientes da vida nacional e até mundial, não refugindo da preocupação de organismos internacionais, governamentais e não-governamentais. Hoje, no Brasil, consoante demonstram os dados estatísticos, é o tema de maior relevância em sociedade, sobrepujando questões de considerável envergadura como a crescente violência, precariedade na saúde e na educação.

É tarefa altamente complexa em razão de que, quanto mais se incursiona no tema, acentuam-se as revelações e seus entraves. Aliás, ao cientista não há tarefa mais instigante do que verificar que seus desafios são ilimitados, multifacetados e suscetíveis à dialética. Daí a estimulante missão de desenvolver sua pesquisa para oferecer elementos que tenham, realmente, aplicação à vida concreta, descortinando perspectivas que possam fomentar esperanças por uma sociedade melhor, mais justa, igualitária e fraterna.

Por isso, se a tarefa de observar a história e os fatos apresenta-se desafiadora quando o tema conjuntural é a corrupção, fácil seria cair em total pessimismo ou ceticismo e contentar-se com o determinismo da história. Entretanto, como todo jurista, estamos comprometidos em aportar nosso grão de areia, contribuindo para a consolidação de avanços na ciência jurídica por meio da apresentação de propostas concretas, no caso, para o enfrentamento preventivo e curativo das práticas corruptivas envolvendo as relações empresariais com o poder público por meio de política pública deste jaez.

O problema que se pretendeu enfrentar nesta pesquisa foi o de verificar se, a partir da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), que se destina a prevenir e responsabilizar as empresas por atos de corrupção lesivos ao patrimônio público e seus interesses, e suas conexões com o paradigmático caso da Operação Lava Jato, é possível extrair política pública preventiva e curativa de enfrentamento do fenômeno das práticas corruptivas em nosso país.

Para tanto, construiu-se a hipótese no sentido de que, com o surgimento da Lei Anticorrupção Empresarial n.º 12.846/2013, inserida no sistema jurídico brasileiro, decorrente do panorama normativo internacional relativo ao tema da corrupção, e notadamente em seu enlace com a Operação Lava Jato ainda em ebulição no Brasil, é possível e necessário, efetivamente, o estabelecimento de políticas públicas de prevenção e mesmo para a maior responsabilização de relações corruptivas originadas das pessoas jurídicas na relação com a administração pública, porquanto significativamente inexistentes.

A fim de se chegar ao desiderato final, consistente na construção de políticas públicas substanciais voltadas ao enfrentamento preventivo e curativo das práticas corruptivas antes referidas, a Operação Lava Jato apresentou-se como fenômeno paradigmático que possibilitou, efetivamente, testar a hipótese central do problema enfrentado, permitindo seu cotejo com a recente Lei Anticorrupção Empresarial (Lei n.º 12.846/2013) e, a partir desta imbricação, construir proposta de política pública preventiva e curativa de combate à corrupção proveniente das relações negociais do poder público com pessoas jurídicas privadas.

Nesta senda percorrida, o capítulo de abertura dos trabalhos cumpriu sua função consistente em responder ao primeiro objetivo específico, voltado a demonstrar a natureza fenomenológica da corrupção, como acontecimento complexo e histórico no âmbito das relações sociais e políticas, que sempre esteve no horizonte da filosofia, da sociologia e do direito. Neste momento insipiente do trabalho científico, observou-se a dificuldade em obter uma conceituação objetiva, não reducionista e consentânea com parâmetros mínimos para o desenvolvimento da pesquisa, o que se obteve a partir da acepção etimológica do termo corrupção e da abordagem conceitual preconizada pela Transparência Internacional. Identificou-se, também, a colmatação da sociedade e do estado brasileiro, apurando-se os níveis históricos de contaminação pelo fenômeno das práticas corruptivas. Neste caminho, verificou-se que o modelo hegemônico e histórico no Brasil sempre foi propenso ao patrimonialismo, o que se revelou na atualidade por meio da concentração dos domínios do

poder político e capital econômico em uma parcela limitada da sociedade, que passou a drenar pela via da corrupção os recursos públicos, centrando suas práticas nas relações mercadológicas de conglomerados de pessoas jurídicas contratantes com o poder público, beneficiando uma camada privilegiada que constantemente esteve impregnada ao poder político e econômico, em detrimento da população em geral, sempre carente de seus direitos sociais e até individuais.

Em sequência, desenvolveu-se o segundo capítulo, que cumpriu seu mister primordial de identificar os marcos normativos internacionais e nacionais que tratam da corrupção como problema jurídico e político, demonstrando a necessidade e os indicativos para a responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção em suas relações com a Administração Pública. Extraiu-se do convencionalismo internacional a existência de referenciais vinculantes - no caso brasileiro devido à adesão a tais mecanismos - que condicionam à adoção de preceitos normativos e instrumentos com vistas à prevenção e controle das práticas corruptivas empresariais. Entretanto, no cenário regional brasileiro, demonstrou-se que, quando se trata da responsabilização por atos corruptivos, o sancionamento é voltado à pessoa física em sua individualidade, descurando da necessária preocupação com as responsabilidades da pessoa jurídica quando em suas relações mercadológicas com a Administração Pública. Este panorama teve avanço significativo apenas recentemente, com o surgimento da Lei n.º 12.846/2013, identificada por Lei Anticorrupção Empresarial, que passou a reger a responsabilização objetiva civil e administrativa da pessoa jurídica por atos de corrupção de seus agentes com a administração pública. Este diploma legal foi projetado no conjunto normativo já existente de molde a clarificá-lo, complementando-o e suprimindo uma lacuna desde muito reclamada por organismos internacionais, haja vista ser o Brasil signatário dos mais relevantes diplomas internacionais que preconizam o necessário combate à corrupção, notadamente partindo das práticas mercadológicas empresariais. Pela Lei Anticorrupção Empresarial, de maneira inédita, demonstrou-se haver um texto legislativo que trata, especifica e explicitamente, da prática da corrupção oriunda das pessoas jurídicas em suas relações com o erário.

Em seguimento, no terceiro capítulo cumpriu-se o objetivo de identificar as condições de possibilidade para se evitar a corrupção, analisando as relações entre pessoas jurídicas e o Poder Público, a partir do paradigmático caso da Operação Lava Jato, em seu cotejo com o incipiente diploma da Lei n.º 12.846/2013. Para tanto, a pesquisa nos levou a constatar que há um enlace conteudista e histórico entre o anterior escândalo de práticas corruptivas

identificado por Mensalão, quando uma gama substancial de políticos, empresários e cidadãos foi condenada criminalmente em decorrência de práticas corruptivas em detrimento do erário. Nestes estudos, pode-se identificar a semente do evento maior, agora paradigmático da Operação Lava Jato, que poderia ter sido, ao menos, mitigado, ou quiçá até evitado. Apurou-se, ademais, que a Operação Lava Jato teve início, digamos, por acidente, porquanto a partir de um simples presente a um ex-diretor da Petrobrás (um automóvel Land Rover) dado por um doleiro já contumaz em práticas corruptivas anteriores, que tinha sua sede em um posto de combustíveis (Posto da Torre), houve o desenlace do fio de uma grande meada que, até hoje, ainda não está desvelado totalmente. Neste momento do trabalho, pode-se constatar, desde logo, a inexistência de substanciais políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção no Brasil. E a Lei Anticorrupção Empresarial, quando de seu surgimento, apresentou-se insulada e insuficiente. A partir dos dados estatísticos levantados, não exaustivos por se tratar de operação ainda inacabada, foram apontados nefastos efeitos sobre vários fatores da vida nacional. Iniciando pela deletéria repercussão na frágil e apenas formal democracia brasileira, que já enfrentava inúmeros desafios desde a redemocratização em 1988, passou a corrupção endêmica revelada por meio da Operação Lava Jato e seus antecedentes a se refletir na deterioração da credibilidade nas instituições democráticas e na própria confiança entre os cidadãos brasileiros. Para extremar os reflexos das práticas corruptivas endêmicas exsurgida nos meandros empresariais relacionados com o poder público, demonstraram-se os efeitos nefastos sobre a economia, porquanto o Brasil se viu lançado em um longo período de recessão, queda nos índices de crescimento, estagnação econômica, desemprego e, sobremaneira, prejuízos financeiros diretos ao erário.

No derradeiro capítulo, cumpriu-se o objetivo de analisar se os instrumentos de direito material e processual, e os demais consectários abordados pelo trabalho, decorrentes da lei anticorrupção empresarial brasileira, a partir do emblemático caso da Operação Lava Jato, podem servir como ferramentas de controle preventivo e curativo da corrupção. A resposta a estas questões foi positiva, propondo esta tese a ampliação operativa de diversos instrumentos para tais fins, destacando-se: os institutos do *compliance* e do acordo de leniência, o fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público neste cenário, e o aperfeiçoamento nas relações de controle horizontal da Administração Pública com vistas à prevenção e combate às práticas corruptivas. Para tanto, a despeito da plurivocidade de conceitos aproximativos, atribuiu-se sentido às políticas públicas. A partir de uma síntese dos conceitos sinérgicos, centrou-se destaque à concepção de Bucci, que conceitua políticas públicas como

programas de ação governamental que se constituem em função de um problema social ou situação determinada que, no caso, diz com a necessidade de se desenvolver ações concretas, preventivas e curativas da corrupção. O destaque que foi conferido para este conceito está diretamente relacionado com o conjunto de atividades concretas que o Estado, atuando por meio de seus agentes, vai efetivar para obter influência determinada e resultados concretos no campo da prevenção e do combate à corrupção oriunda das práticas negociais envolvendo pessoas jurídicas e o poder público. A partir das constatações apuradas nesta pesquisa científica, concluiu-se pela inexistência de políticas públicas deste jaez, a despeito das lições que poderiam ter sido extraídas desde o Mensalão e, recentemente, da Operação Lava Jato, bem como dos instrumentos preventivo e curativo inseridos no sistema jurídico nacional por meio da Lei n.º 12.846/2013, isto é, os institutos do *compliance* e do acordo de leniência. Daí o apontamento da necessidade de reposicionar ditos institutos como ferramentais componentes de uma política pública que contenha, no *compliance*, uma perspectiva preventiva, e no acordo de leniência, uma perspectiva curativa da corrupção quando se tratar das relações negociais do meio empresarial com a Administração Pública. Também na senda de construir uma política pública de prevenção da corrupção neste meio, apontou-se a necessidade do fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público, porquanto repositórios da legitimidade constitucional de proteção da própria democracia e dos direitos fundamentais preconizados na Constituição, acintosamente afrontados pelo fenômeno da corrupção. Entrementes, a pesquisa nos conduziu a apontar para a necessária evolução, pela via da harmonização e compartilhamento, nas relações de controle horizontal intrínseco da Administração Pública, sob pena de comprometer a efetividade dos instrumentos propostos para a formação de uma política pública eficaz de controle da corrupção.

Em conclusão, pois, é necessário condensar aquilo que os limites da pesquisa nos permitiram, com solidez, comprovar, autorizando-nos a apresentar perspectivas concretas para a formatação de uma política pública ainda inexistente com vistas à prevenção e enfrentamento das práticas corruptivas que se originam da relação da Administração Pública, em suas várias esferas, com pessoas jurídicas. Reafirma-se que, para tanto, as propostas apresentadas foram extraídas do farto, complexo e instigante processo de análise histórica, normativa e dogmática que nos levou a encontrar na Operação Lava Jato e dos instrumentos oferecidos pela Lei n.º 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção Empresarial, os paradigmas para este desafio.

Nesta senda, conclui-se que:

- a) A corrupção tem natureza fenomenológica, porquanto multifacetada, constituindo-se em um acontecer complexo, histórico e constante no âmbito das relações sociais, econômicas e políticas.
- b) A problemática das práticas corruptivas, notadamente no ambiente dos negócios entabulados por pessoas jurídicas e o Poder Público, fez despertar a atenção internacional já no último terço do século XX, acentuando-se na atualidade, o que motivou o surgimento de marcos normativos internacionais e nacionais que as tratam como problema jurídico e político, alcançando a necessidade de responsabilização da pessoa jurídica por tais condutas.
- c) O caso da Operação Lava Jato é paradigmático e pedagógico, pois desvelou, no Brasil, a gama de nefastas consequências jurídicas, políticas, econômicas e institucionais decorrentes da corrupção envolvendo pessoas jurídicas e a administração pública.
- d) A Operação Lava Jato representa a ponta de um iceberg que havia represado, na história remota e recente do Brasil, um modelo patrimonialista e concentrado de poder econômico e político, propício às práticas corruptivas. Permitiu verificar o grau de contaminação pulverizada em diversos ambientes da vida nacional. A sua revelação evidencia, estreme de dúvida, a inexistência de qualquer política pública voltada à prevenção e combate ao fenômeno da corrupção envolvendo o enlace negocial entre pessoas jurídicas e a Administração Pública.
- e) A Lei n.º 12.846/2013 e seu sombreamento com a Operação Lava Jato, nos apresentam condições e possibilidades para o surgimento de políticas públicas, preventivas e curativas, voltadas ao enfrentamento da corrupção envolvendo pessoas jurídicas e a Administração Pública.

Neste panorama conclusivo, com vistas à formatação de uma política pública destinada a enfrentar, pela via preventiva e curativa, a grave mazela da corrupção envolvendo pessoas jurídicas em suas relações com a Administração Pública, propõe-se o seguinte panorama:

- a) **O instituto do *compliance*** é instrumento preventivo fundamental para se criar uma política pública deste jaez. O que se propõe, como ação concreta, é que haja previsão na Lei n.º 12.846/2013 (Lei Anticorrupção Empresarial), para a

contratação de pessoas jurídicas que mantenham relação com a Administração Pública, da prévia comprovação da existência de mecanismos de *compliance* implantados em sua gestão corporativa. Esta condicionante deve ser inserida na Lei Anticorrupção Empresarial, em substituição à facultatividade lá prevista, sendo seguida tal obrigatoriedade no Decreto n.º 8.420/2015, que a regulamentou no âmbito Federal, e bem assim nas regulamentações Estaduais e Municipais que porventura já existam ou venham a ser implementadas.

- b) Considerando que grande parte dos Estados e dos Municípios ainda não regulamentou a Lei Anticorrupção Empresarial em seu espectro federativo, propõe-se pela via preventiva que haja emenda à Lei n.º 12.846/2013, tornando obrigatória sua regulamentação em todos os Estados e Municípios, em um prazo máximo e improrrogável de um ano, sob pena de o ente federativo não receber qualquer subvenção federal ou estadual além das transferências constitucionais obrigatórias. É inadmissível que, passados cinco anos da entrada em vigor da referida Lei, tenhamos aproximadamente metade dos Estados com regulamentação própria, e uma insignificante quantidade de municípios que a regulamentaram.
- c) Também como instrumento preventivo de conformação da política pública, propõe-se que os recursos arrecadados por meio das multas aplicadas nos procedimentos administrativos de responsabilização objetiva civil e administrativa (pela via do PERD e do PAR), decorrentes da Lei Anticorrupção Empresarial, sejam direcionados a um fundo nacional, estadual e municipal, conforme o órgão federativo que o instaurou, para fomentar práticas educacionais de combate à corrupção, pela via da educação. Para tanto, propõe-se haja emenda à Lei n.º 12.846/2013 para contemplar esta destinação, com a obrigatoriedade de criação de fundos nacional, estadual e municipal para seu recolhimento.
- d) Em complemento à medida proposta no item anterior (“c”), propõe-se que na regulamentação dos referidos fundos haja a obrigatoriedade da destinação dos seus recursos para projetos educacionais em instituições de ensino que contemplem, em sua matriz curricular, disciplinas ou pesquisa voltada à prevenção e combate à corrupção.

- e) **Referentemente à perspectiva curativa da corrupção, no que concerne aos acordos de leniência**, observa-se que há vagueza na redação original do artigo 16 da Lei n.º 12.846/2013, apontando no sentido de que *autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública* poderá firmar acordo de leniência tendo como supedâneo as condutas tipificadas no artigo 5º da Lei Anticorrupção. Persiste, pois, a indagação no sentido da legitimidade do Ministério Público em firmar ditos acordos de leniência, ou tão somente órgãos do Poder Executivo, definidos em regulamentação deste próprio Poder. Considerando que o acordo de leniência pode se dar quando se tratar de condutas que caracterizem crimes tipificados na Lei n.º 8.137/1990 (Crimes contra a ordem tributária, econômica e as relações de consumo), delitos capitulados na Lei n.º 8.666/93 (crimes de licitações) e crime de associação criminosa (artigo 288 do Código Penal), não se afigura minimamente coerente legitimar órgão do Poder Executivo, exclusivamente, para sua assinatura. Por isso, propõe-se **que haja emenda à Lei n.º 12.846/2013, estabelecendo** que o Ministério Público deva prestar seu aval para os acordos de leniência, sob pena de invalidade. Isto porque o agente político que detém a competência exclusiva sobre a promoção da ação penal pública, consoante disposto no inciso I do artigo 129 da Constituição Federal não pode ficar alijado dos termos de eventual acordo que se imiscua, quanto aos elementos de prova oferecidos pelo colaborador, diretamente no exercício da promoção da ação penal. Nestas condições, haverá completa segurança jurídica, tornando o acordo de leniência instrumento efetivamente seguro e atraente para aqueles que se sentirem dispostos a colaborar com a elucidação dos fatos.
- f) Em complemento à medida anterior (“e”), com vistas à transparência e segurança jurídica, propõe-se que haja emenda à Lei n.º 12.846/2013, para fazer nela constar a obrigatoriedade de homologação judicial dos acordos de leniência firmados com supedâneo neste diploma, o que, por hora, inexistente.
- g) Considerando que já foram engendradas iniciativas perniciosas visando a engessar o Ministério Público, a exemplo da Emenda Constitucional n.º 37/2011, para a formação de uma política pública anticorrupção propõe-se emenda à Lei n.º 12.846/2013, fazendo constar, expressamente, a legitimidade

do Ministério Público para investigar atos de corrupção, notadamente em se tratando de atos previstos na própria lei.

As análises apresentadas demonstram um panorama pouco alvissareiro. Sobretudo preocupante. As revelações produzidas pela Operação Lava Jato demonstram a existência de corrupção endêmica no cenário político-administrativo-empresarial brasileiro, produzindo consequências nefastas em todos os ambientes decorrentes destas relações. Há deterioração das instituições democráticas, descrédito generalizado nos pilares do Estado Democrático de Direito e dos valores que deveriam nortear a gestão pública, depreciação econômica e degradação das condições de dignidade humana decorrentes da falta de recursos para investimento em políticas públicas que possam efetivar os direitos sociais e atender as necessidades básicas da população brasileira.

Entretanto, Pinto preconiza a possibilidade de lançarmos um olhar positivo a partir da realidade instalada em consequência da Operação Lava Jato e suas revelações. Apregoa que não parece ser o caminho indicado interpretar o Brasil atual como uma grande *bazófia*. Em sua visão, o desvelar de grandes escândalos de corrupção ou mesmo o mau uso das verbas públicas são, antes de tudo, *bons indicadores de mudanças no nível de tolerância do país com suas elites políticas e econômicas*. Sustenta a possibilidade de dois pontos fundamentais serem levados em consideração, nesta perspectiva, de forma distinta. O primeiro, representado pelo amadurecimento do regime democrático no país, na medida em que tornou públicos muitos dos atos de corrupção. O segundo, decorrente da própria democratização, representado pelo crescimento de uma salutar intolerância ao modelo de benesses usufruídas pela elite política e econômica como legítimas.

Quanto ao amadurecimento do regime democrático no país, decorrente da maior visibilidade das práticas corruptivas, há de se lançar um olhar cauteloso para esta conclusão. Acreditamos ainda ser prematuro concluir que a existência de publicização dos atos de corrupção possa sinalizar para uma maior solidez do regime democrático. Pode-se estar diante, tão somente, de acontecimentos fortuitos, como a própria origem da Operação Lava Jato, que iniciou sem que se tivesse uma política pública voltada à prevenção e combate da corrupção. O desvelar dos atos corruptivos foi ocasional, conforme já reconhecido pelos atores incumbidos das investigações. Por outro lado, evidentemente que em um regime autoritário, que viesse a cercear o direito à informação, os escândalos de corrupção revelados nas últimas duas décadas no Brasil não teriam sido veiculados e tornados públicos.

Entretanto, acreditar que o regime democrático está amadurecendo a partir da revelação da corrupção endêmica que tomou conta do país é, com a devida vênia, ainda precoce, o que não nos impede de lançarmos um olhar otimista, desde que não ingênuo, para este fator.

A impressão positiva sobre a relevância do modelo democrático para a publicização dos escândalos de corrupção mais recentes no país é reforçada pela indissociável percepção em torno da amplitude de liberdade de imprensa verificada no Brasil. Também com a obrigação de não estar lançando olhar lhano ou crendeiro, porquanto não se desconhecem os interesses econômicos e até políticos que podem envolver determinadas manifestações midiáticas, o simples fato de haver total liberdade de manifestação do pensamento já nos permite vislumbrar a possibilidade de avanços e perspectivas otimistas no futuro do país, notadamente com vistas à consolidação de políticas públicas voltadas à prevenção e combate à corrupção.

Acerca da crescente intolerância ao regime de privilégios usufruídos pela elite, certamente vem se acentuando e fomentando na população, cada vez mais, rejeição ao *status quo*, notadamente no ambiente político e dos grandes conglomerados que praticamente monopolizaram o poder político e econômico no país. Prova disso é o descrédito da população na classe política, os altos índices de preocupação popular com a corrupção e as manifestações promovidas em massa desde o ano de 2013 no país, em demonstração nunca antes vista na história de inconformismo generalizado e exigências de mudanças. Também sintomático neste sentido o recolhimento de mais de 1.400.000 assinaturas para um projeto de lei popular, organizado pelo Ministério Público, propondo dez medidas contra a corrupção (que se encontra tramitando no Congresso Nacional desde março de 2016 e ainda não foi aprovado). Após passar pela Câmara dos Deputados e ter sido deturpado, o texto chegou ao Senado em abril de 2017, e ainda não tem sequer relator (FOLHA DE SÃO PAULO, 2018).

O que se tem observado, diante da realidade posta, com a revelação de índices de corrupção endêmica no Brasil, é a atuação de setores cruciais para se fomentar esperanças no sentido do enfrentamento destemido, eficaz e salutar da corrupção, contribuindo para uma perspectiva otimista de retomada das condições de um regime democrático menos infenso aos domínios de uma classe política e econômica propensa à corrupção. Observa-se a atuação, por meio da Operação Lava Jato, de uma força tarefa que congregou a Polícia Federal, o Ministério Público e outros órgãos da administração pública, desempenhando suas atribuições constitucionais e legais com destemor, enfrentando toda a sorte de resistências e pressões. No dizer de Praça, não há, no mundo, Ministério Público tão poderoso quanto o brasileiro. *É, de*

fato, o quarto poder do país. A única oportunidade que os políticos têm para influenciar o trabalho dos procuradores é a nomeação do Procurador-Geral (PRAÇA, 2017, p. 81). Evidentemente, destarte, que a proteção contra retrocessos no que concerne ao Ministério Público e suas funções, por si só, não terá efeitos suficientes quanto à prevenção e combate à corrupção, sendo necessário que se harmonizem as demais providências elencadas, além de outras no mesmo sentido. No âmbito do Poder Judiciário, a despeito de observações aleivasas que por vezes são lançadas, de suas próprias idiossincrasias e mazelas, observa-se em boa parte seu funcionamento à margem do espectro político.

Com a independência e a proatividade das referidas instituições, certamente é possível alcançar graus de confiança e expectativa em um futuro alvissareiro a partir da existência de políticas públicas destinadas à prevenção e combate da corrupção, ainda inexistentes no Brasil. Aliás, qualquer perspectiva no sentido da implantação das aludidas políticas não prescinde de instituições independentes, ativas e de liberdade de manifestação e expressão, bem como de diversos outros fatores, evidentemente.

No aspecto econômico, vê-se a existência de grande parte das maiores empresas nacionais, estatais ou privadas, envolvidas nos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava Jato. Observa-se a necessidade de propulsionar mecanismos de prevenção e *accountability* a serem implementados na gestão destas corporações. Neste sentido, as colaborações premiadas e os acordos de leniência firmados por empresários e empresas no transcurso da Operação Lava Jato são reveladores dos meandros da corrupção na gestão corporativa em suas relações com o poder público, em um ciclo vicioso que, em virtude da total fragilidade dos sistemas de controle, historicamente potencializaram e fomentaram as facilidades para a prática da corrupção político-empresarial. Mesmo assim, a Operação Lava Jato pôs em prática e revelou a importância de existirem incentivos à inserção do modelo colaborativo para a prevenção e elucidação das práticas corruptivas, caracterizando-os como instrumentos eficazes dentre aquelas ações potenciais em qualquer política pública que se pretenda para a prevenção e combate à corrupção.

Por isso o alerta e a expectativa positiva de Almeida e Zagaris (2015), quando apregoam que, independentemente do lado em que se possa estar no debate que o fenômeno da corrupção instiga, é claro que governos, organizações internacionais, organizações governamentais e não-governamentais devem continuar a intensificar suas ações para melhorar as convenções internacionais, leis e regulamentos relativos à transparência, governança e responsabilidade. Também devem adotar e potencializar medidas anticorrupção,

o que se pode traduzir, indubitavelmente, pela necessidade de desenvolvimento de políticas públicas com este desiderato. A corrupção desvelada pela Operação Lava Jato reacendeu um feixe de luz que parecia não ser mais necessário após o anterior fenômeno do Mensalão, demarcando no horizonte brasileiro mais um desafio que exigirá sabedoria para esterilizar o erário, as empresas estatais e o mercado, desafiando sua capacidade de permanecerem isolados de interferências políticas e práticas corruptivas predatórias.

Tudo isso nos remete a procurar extrair aspectos positivos, desde que sejam focadas luzes sobre a capacidade institucional brasileira de criar condições para prevenir e responsabilizar os autores das práticas corruptivas e, acima de tudo, fomentar mecanismos preventivos e curativos dessas condutas altamente lesivas às instituições, à economia e à sociedade, o que se acredita seja possível por meio da colmatação de uma política pública sólida que viabilize este desiderato.

A semente está lançada, mas o seu desabrochar e a sua frutificação somente poderão ser vistos, quiçá, em um futuro alviçareiro.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2018.
- ALMEIDA NETO, E. M. **Análise crítica do Programa de Compliance previsto na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. s/d Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,analise-critica-do-programa-de-compliance-previsto-na-lei-no-128462013-lei-nticorruptcao,590389.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.
- ALMEIDA, M. A.; ZAGARIS, B. Political Capture in the Petrobus Corruption Scandal: The Sad Tale of an Oil Giant. **The fletcher forum of world affairs**, v. 39 n.2 p. 87-99, 2015. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/579fc2ad725e253a86230610/t/57ec6f6fc534a5e78b120d0a/1475112816226/39-2_14AlmeidaZagaris.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.
- ALVES, W. As manifestações públicas e as liberdades de expressão e de reunião. **Revista dos Tribunais Online**, Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, v.8, p. 847-892, 2015. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/88444>> Acesso em: 01 ago. 2018
- APÓS quase 5 anos, metade dos Estados regulamentou lei anticorrupção: Alguns entes da Federação ainda encontram entraves na regulamentação. **Migalhas**, [S.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI273127,51045-Apos+quase+5+anos+metade+dos+Estados+regulamentou+lei+anticorruptcao>>. Acesso em: 01 ago. 2018.
- ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n.65, p. 142, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452005000200006>>. Acesso em: 12 jun. 2018.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Editora Ícone, 2007.
- _____. **Da geração e da corrupção: seguido de convite à filosofia**. São Paulo: Landy, 2001.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Nota Técnica n. 11/2016/CONAMP. Relator Senador Roberto Requião. **CONAMP**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://conamp.org.br/images/notas-tecnicas/2016/NT%2011%20-%20PLS%20280_16%20%20.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.
- AZEVEDO, Alessandra; KAFRUNI, Simone. Wagner Rosário: é preciso combater raiz e cultura da corrupção. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/04/18/interna_politica,674456/e-preciso-combater-raiz-e-cultura-da-corrupcao.shtml> Acesso em: 01 ago. 2018.

BARATA, A. Ética Pública e Corrupção. In: BIASON, R. C. (Org.). **Temas de Corrupção Política**. São Paulo: UNESP, 2012.

BARBOSA, Joaquim. Autos do Inquérito nº 2245. **Migalhas**, [S.l], 2006. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20120910-06.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

BARCELOS, A. P. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BECK, U. A política na sociedade de risco. **Revista Ideias**, Campinas, v. 2, n. 1, pp. 229-253, 2010.

_____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U; GIDDENS, A; LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora UNESP, 1997, p. 11.

_____. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona, Paidós, 1998.

BIASON, R. C. **Temas de Corrupção Política**. Questão conceitual: o que é a corrupção? São Paulo: Balão Editorial, 2012.

BIDINO, C. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica no Brasil e Teoria da Dupla Imputação Necessária: Comentários ao Acórdão RE 548.181 do STF, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, n. 123, 2015. Disponível em: <<http://claudiobidino.adv.br/publicacoes/file/publicacoes/responsabilidade-penal-da-pessoa-juridica-no-brasil-e-teoria-da-dupla-imputacao-necessaria-comentari>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BITENCOURT, C. M. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora, 2013.

BITENCOURT, C. R.; PRADO, L. R. **Elementos de Direito Penal**. Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. **Manual de Direito Penal**. Parte Geral. V.I, São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia, uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, P. **Do país constitucional ao país neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BORREGO, L.; COLLIGNON, C. LUTHE; R. REYNOSO, R. **La corrupción, la gran enemiga**. Arquivo Kindle, 2016.

BRANDT, Ricardo et al. Moro homologa acordo de leniência da Odebrecht: Empresa vai pagar US\$ 2,6 bilhões pelos danos causados à Petrobrás, no macro esquema de corrupção descoberto pela Lava Jato nos governos Lula e Dilma. **Estadão**, São Paulo, 2017. Disponível

em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/moro-homologa-acordo-de-leniencia-da-odebrecht/>> Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. **Brasil assina declarações de combate à corrupção e proteção às mulheres**. Brasília, DF, 2016. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/06/ministro-assina-declaracoes-de-combate-a-corrupcao-e-protecao-a-mulheres>> Acesso em: 01 ago. 2018..

_____. Câmara dos Deputados. Senado aprova punição a empresas por corrupção.

Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2013. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/446883-SENADO-APROVA-PUNICAO-A-EMPRESAS-POR-CORRUPCAO.html>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 6826/2010. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2010. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Código Civil. Lei n.º 9.605/98, art. 3º. **Planalto**, Brasília, DF, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Planalto**, Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Governo Federal. **Relatório Rio+20 o modelo brasileiro**: relatório de sustentabilidade da organização da conferência das nações unida s sobre desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Rio20, 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-do-brasil/documentos-do-brasil/projeto-bra.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Justiça Federal do Paraná. Trata-se de acordo de leniência celebrado entre o MPF e a Odebrecht S/A, CNPJ 05.144.757/0001-72, holding do Grupo Odebrecht. **Estadão**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/05/homologacao-acordo-odebrecht.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Ministério Público Federal. 4. Região. **Procuradores da Lava Jato alinham atuação nas três instâncias do Ministério Público Federal**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/noticias-r4/procuradores-da-Lava-Jato-alinham-atuacao-nas-tres-instancias-do-ministerio-publico-federal>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Assinômetro: número de assinaturas obtidas. **10 Medidas MPF**, Brasília, 2016. Disponível em:

<<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/assinometro>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Brasília, DF, [201-]. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Combate à Corrupção: Acordos de Leniência**. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/coordenacao/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia/colaboracoes-premiadas-e-acordos-de-leniencia>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. Autos n. 5049597-93.2013.404.7000 e correlatos. **Estadão**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2014/04/denuncia-petrobras.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Termo de Acordo de Leniência. **Estadão**, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/01/Leni%C3%Aancia-Odebrecht.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2017

_____. Ministério Público. Medida cautelar em mandado de segurança 35.435 Distrito Federal. Relator Ministro Gilmar Mendes. **Conjur**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/gilmar-tcu-andrade-gutierrez-inidonea.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **OEM: Mais direitos para mais pessoas**. [1948]. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Senado Fededal. Projeto de Lei do Senado n. 280. **Senado Fededal**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2913735&disposition=inline>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Senado Federal do Brasil. Senado derruba decisão do STF contra Aécio. **SenadoNotícias**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/17/senado-derruba-decisao-do-stf-contr-aecio>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara n° 27, de 2017 - Medidas de Combate à Corrupção. **Senado Federal**, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal 470, Brasília, DF. Acórdão do Mensalão, 22 abr. 2013. **JusBrasil**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2016..

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 5261: Ação Direta de Inconstitucionalidade, 2015. Relator Min. Mário Aurélio. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5261&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direto do Plenário: STF conclui julgamento sobre afastamento de parlamentares. **STF.Jus** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358852>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do Acórdão**. Disponível em: <ftp://ftp.stf.jus.br/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em mandado de segurança 34.530. Relator Ministro Luiz Fux. **Consultor Jurídico**, Brasília, DF, 2016. Distrito Federal, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/liminar-fux-dez-medidas-corrupcao.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acompanhamento. Acordo de leniência. **Portal Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/19/14/91/D8/7DB8461001908446E18818A8/BD-03585720153-Leniencia.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

BRITO, M. B. **Delação premiada e decisão penal**: da eficiência à integridade. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016

BRITO, R. TCU avalia suspender leniência da Odebrecht fechada com AGU e CGU, diz fonte. **Último Instante**, [S.l.], 2018. Disponível em: <<https://www.ultimoinstante.com.br/ultimas-noticias/economia/tcu-avalia-suspender-licencia-da-odebrecht-fechada-com-agu-e-cgu-diz-fonte/245971/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

BRUNO, A. **Direito Penal** – Parte Geral, Tomo 1, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BURDEAU, G. **O Estado**. Mira-Sintra: Publicações Europa-América, 1997.

BUSATO, P. C.; CARUNCHO, A. C. (Org.). **Sistema penal em debate**: estudos em homenagem ao ministro Felix Fischer. Curitiba: iEA, 2015.

CAHALI, Y. S. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CALIXTO, M. J. **A culpa na responsabilidade civil**: *estrutura e função*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CAMPILONGO, C. F. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, J. E. (Org.) **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 30.

CAMPUZANO, A. J. **En las encrucijadas de la modernidad: Política, Derecho y Justicia**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2001.

CANOTILHO, J. J. G. Prefácio. In: LOPES, J. M. **O espectro da Corrupção**. Coimbra: Almedina, 2011.

CANTONE, R.; CARINGELLA, F. **La corruzione spuzza**. Milano: Mondadori, 2017.

CARDOSO, D. De ‘anoão’ do Orçamento a aliado de ACM e Dilma. **O Estado de S.Paulo**, 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,de-anao-do-orcamento-a-aliado-de-acm-e-dilma,10000089809>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

CARRARO, Denis. Sua empresa tem matriz de riscos? **Revista Amanhã**, Porto Alegre, jul, 2007. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

CARVALHO, M. D. L. **Fundamentação Constitucional do Direito Penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1992.

CARVALHO, P. R. G.; Legislação Anticorrupção no Mundo: análise comparativa entre a Lei Anticorrupção Brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act Norte-Americano e o Bribery Act do Reino Unido. In: MUNHOS SOUZA, J.; PINHEIRO DE QUEIROZ, R. [Org.]. **Lei Anticorrupção**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 35-62.

CARVALHO, S.; LIMA, C. E. Delação premiada e confissão: filtros constitucionais e adequação sistemática. **Revista Jurídica**, São Paulo, n. 385, ano 57, nov., p. 123-138, 2009.

CARVALHOSA, M. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CASTRO, L. A. **Criminologia: Da reação social**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CERVINI, R. Acerca de La cifra negra de La criminalidade oculta. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 36, p. 41-42, 1995.

CHEMIM, R. **Mãos Limpas e Lava Jato - A corrupção se olha no espelho**. Porto Alegre: Citadel Grupo Editorial, 2017.

COELHO, F. U. **Curso de direito comercial**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de diretiva do parlamento europeu e do conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da união através do direito penal**. Bruxelas, 2012. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2012\)0363_/com_com\(2012\)0363_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0363_/com_com(2012)0363_pt.pdf)> Acesso em: 01 ago. 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da comissão ao conselho e ao parlamento europeu relatório anticorrupção da EU**. Bruxelas, 2012. Disponível em: <http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/relatorio_anticorruptcao_ue.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998.

CONGRESSO Nacional é reprovado por 60% da população, diz Datafolha: Levantamento é feito desde 1993, ano do escândalo dos "Anões do Orçamento". **GAZETAONLINE**, 2017. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/12/congresso-nacional-e-reprovado-por-60-da-populacao-diz-datafolha-1014110132.html>> Acesso em: 01 ago. 2018.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Programa de Leniência**, Brasília, DF, [2000]. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>> Acesso em: 01 ago. 2018.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Projeto de conclusões do Conselho sobre o desenvolvimento de uma estratégia de Segurança Interna da União Europeia renovada**. Bruxelas, 2014. Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2015670%202014%20INIT>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Conferência Lei Empresa Limpa**. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/conferencia-lei-empresa-limpa>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Coleção município transparente**. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **CGU e AGU assinam acordo de leniência com as agências MullenLowe e FCB Brasil**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-com-as-agencias-mullenlowe-e-fcb-brasil>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Brasil, fase 2: Relatório sobre a aplicação da convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais**. Brasil: OCDE, 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. **Informe 2017**. Buenos Aires, 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

CORRUPÇÃO TRAZ NOVO e brutal prejuízo à Petrobras, 2018. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2018/01/opiniao/605433-corrupcao-traz-novo-e-brutal-prejuizo-a-petrobras.html> Acesso em: 01 ago. 2018.

COSTA, H. R. L.; ARAUJO, M. P. C. *Compliance* e o Julgamento da APN 470. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 106, p. 215-230, 2014.

COSTA, João Ricardo. Ofício n.219/2016/AMB/GAB/FRENTAS. **CONAMP**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://conamp.org.br/images/notas_publicas/PedidoFrentasSTF.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018

COSTA, K. Governo fecha acordo de leniência de R\$ 2,7 bi com Odebrecht. **Ebc Rádio Agência Nacional**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://radioagencianacional.etc.com.br/politica/audio/2018-07/governo-fecha-acordo-de-licencia-de-r-27-bi-com-odebrecht>> Acesso em: 01 ago. 2018.

COSTA, P. H. S. A responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. In: VIEIRA, P. R. S. (Org.). **Responsabilidade Civil Empresarial e da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 123-125.

COUNCIL OF EUROPE, GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION. França, 1999. Disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp> Acesso em: 01 ago. 2018.

CUNHA, A. F. *Combate à corrupção: Da teoria à prática*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2015.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora da UnB, 2001.

DALLAGNOL, D. **A luta contra a corrupção**. A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DAMATTA, R. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Rocco. 1997.

DATAFOLHA. 62% dos jovens gostariam de deixar o país. **DataFolha**: Instituto de Pesquisa, 2018. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2018/06/1972189-62-dos-jovens-gostariam-de-deixar-o-pais.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

DATAFOLHA. Para 45% corrupção diminuirá após Lava Jato, e 44% não veem mudança. **Datafolha**: Instituto de Pesquisas, 2017. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/05/1881005-para-73-temer-tem-participacao-em-corrupcao-apurada-na-Lava-Jato.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

DATAFOLHA. **Corrupção lidera pela primeira vez pauta de problemas do país**. **DataFolha**: Instituto de Pesquisa, 2015. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/11/1712972-corrupcao-lidera-pela-primeira-vez-pauta-de-problemas-do-pais.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

DAVIGO, P. **Il Sistema Della Corruzione**. Bari: Laterza, 2017.

DEL POZO, M. A. E. **El delito de corrupción privada en el ámbito de los negocios**. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2016.

DELLA PORTA, D.; VANNUCCI, A. **Corruption as a Normative System**. Lisboa: ISCT, 2005. Disponível em: <<http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/CC-DellaPorta.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

DEMATTE, F. R. **Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção**: A Lei n. 12.846/2013 segundo o direito de intervenção. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DIRECÇÃO GERAL DA POLÍTICA DA JUSTIÇA - REPÚBLICA PORTUGUESA. **Publicação da Diretiva 2014/42/UE sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia**, 2014. Disponível em: <<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/publicacao-da-diretiva>> Acesso em: 01 ago. 2018.

DIRECÇÃO GERAL DA POLÍTICA DA JUSTIÇA - REPÚBLICA PORTUGUESA. **Publicação da Diretiva 2014/41/UE relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal**, 2014. Disponível em: <<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/publicacao-da-diretiva8262>> Acesso em: 01 ago. 2018.

ECONOINFO. Posição acionária. **EconoInfro**, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <<http://www.econoinfo.com.br/governanca-corporativa/posicao-acionaria?codigoCVM=9512>> Acesso em: 01 ago. 2018.

EDELMAN. Edelman Trust Barometer 2017 aponta crise generalizada nas instituições no Brasil. **EDELMAN: estudos e pesquisas**, 2017. Disponível em: <<https://edelman.com.br/propriedades/trust-barometer-2017/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

EDUARDO K. M. Carrion: crime de hermenêutica, novamente? **GaúchaZH**, Porto Alegre 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2017/04/eduardo-k-m-carrion-crime-de-hermeneutica-novamente-9764168.html>> Acesso em: 01 ago. 2018.

ESTRATÉGIA Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **ENCCLA**, Brasília, DF, 2003. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FACCHIN NETO, E. Da responsabilidade civil no novo código. **Revista Jurídica**, São Paulo, n. 356. jun., p. 31-76, 2007.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1998.

FARIA, J. E. O Poder Judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas. **Centro de Estudos Judiciários**, Série Monografias do CEJ, Brasília, v. 3, 1996. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/mono/article/viewFile/1457/1420>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

FÉLIX, R. Prejuízo com corrupção: quem deve receber indenização da Petrobras? Além de acordo negociado nos EUA no valor de R\$ 10 bilhões, ações judiciais na Holanda e no Brasil tentam reaver perdas decorrentes do esquema de corrupção revelado pela Lava Jato. **Gazeta do Povo**, [S.l], 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/prejuizo-com-corrupcao-quem-deve-receber-indenizacao-da-petrobras-2qoushlzdu8jnyayn5goqautmx>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FERREIRA C.; PENA, P. Denunciante do maior caso de corrupção no Brasil garante que dinheiro passou pelo BES. **Público**, Portugal, 2015. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/02/03/economia/entrevista/denunciante-do-maior-caso-de-corrupcao-no-brasil-garante-que-parte-do-dinheiro-passou-pelo-bes-1684825>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FERREIRA, B. C.; QUEIROZ, B. P.; GONÇALVES, E. N. Análise Econômica do Direito e o *Compliance* Empresarial: Apreciação jurídico-econômica dos programas de conformidade e dos custos de prevenção. **Economic Analysis of Law Review**, v. 9, n. 1, Jan-Abr, p. 260, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/viewFile/8455/5671>> Acesso em: 22 mai. 2018.

FIORI, J. L. **Poder e credibilidade**: o paradoxo político da reforma liberal. São Paulo: Lua Nova, Cedec, 1992.

FOLHA DE S. PAULO. **Entenda a Operação Zelotes da Polícia Federal**, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1611246-entenda-a-operacao-zelotes-da-policia-federal.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. **Pacote contra corrupção está parado no Congresso**, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/pacote-contra-corrupcao-esta-parado-no-congresso.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FOLHA POLÍTICA. Desvios do “Petrolão” seriam equivalentes a 33 “mensalões”. **JusBrasil**, [2014]. Disponível em: <<http://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/139140725/desvios-do-petrolao-seriam-equivalentes-a-33-mensaloes>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, s/d. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br/> Acesso em: 03 nov. 2017.

FREITAS, Cláudia. Retrospectiva: Manifestações de junho agitaram todo o país. **Jornal do Brasil**, [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Indicadores de Ciclos Econômicos. **Portal Ibre FGV**, Rio de Janeiro, [200-]. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028818B402FBDA70140406A14097D39>> Acesso em: 01 ago. 2018.

FURTADO, L. R. **As raízes da corrupção no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. G1. J&F fecha acordo de leniência por R\$ 10,3 bilhões, diz MPF. **G1.Globo**, 2017b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/jf-fecha-acordo-de-licencia-com-mpf-por-r-103-bilhoes-diz-mpf.ghtml>>. Acesso em 30 jun. 2017.

G1. Mapa mundi da Lava Jato: a situação da Odebrecht em 11 países. **G1.Globo**, 2017a. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/mapa-mundi-da-Lava-Jato-a-situacao-da-odebrecht-em-11-paises.ghtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

GALVÃO, F. **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2013.

GARCÍA-PELAYO, M. **Derecho constitucional comparado**: Madrid: Alianza Editorial, 1999.

GARSCHAGEN, B. **Pare de Acreditar no Governo**. Por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. Rio de Janeiro: Editora Record, 2017.

GARZÓN, B. **El fango**. Barcelona: Debate, 2015.

GHIZZO NETO, A. **Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GIDDENS, A. **A transformação da intimidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1993.

_____. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

_____. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

GODINHO, T. J. Z. Contribuições do Direito Internacional ao Combate à Corrupção. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, p. 347-386, jan./jun. 2011.

GOMES, L. F. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru: Astral Cultural, 2017.

_____. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru: Astral Cultural, 2017, p. 87-8.

_____. Sobre a impunidade da macro-delinqüência econômica desde a perspectiva criminológica da teoria da aprendizagem. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 166, jul./set. 1995.

GÓMEZ, C. M. G. **El Analisis Económico de la corrupción. In La corrupción**. México: Ediciones Coyoacán, 2007.

GONÇALVES, O. *Corrupção e Direito Comercial: a Corrupção sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito*. In: LAUFER, D. (Coord.). **Corrupção. Uma Perspectiva entre as Diversas Áreas do Direito**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 89-90.

GONZAGA, J. B. **O Direito Penal indígena à época do descobrimento do Brasil**. São Paulo: Max Limonad, 1970.

GRANER, Fábio; PUPO, Fábio. Déficit primário de 2017 soma R\$ 124 bi e fica abaixo do previsto. **Valor.com**, [S.l], 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/5289311/deficit-primario-de-2017-soma-r-124-bi-e-fica-abaixo-do-previso>> Acesso em: 01 ago. 2018.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. **O combate à corrupção e comentários à lei de responsabilidade de pessoas jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUIMARÃES, R. R. C.; GUARAGNI, F. A. Pensando o Direito Penal Tributário brasileiro à luz dos acórdãos do Ministro Felix Fischer: necessidade de urgente revisão legislativa e jurisprudencial. In: BUSATO, P. C.; CARUNCHO, A. C. (Org.). **Sistema Penal em Debate**. Curitiba: IEA Editora, v. 01, p. 13-38, 2015.

GUIMARÃES, R. R. C.; GUARAGNI, F. A.; BERTONCINI, M. E. S. N. Propostas do Ministério Público do Estado do Paraná de Alteração Legislativa no Combate à Corrupção e à Impunidade. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 02, p. 23-45, 2015.

HAGE SOBRINHO, J. Lei 12.846/2013: Lei da Empresa Limpa. **Revista dos Tribunais online**, v. 947, set., p. 39, 2014.

HASSELMANN, J. **Delatores: A ascensão e a queda dos investigados na Lava Jato**. São Paulo: Universo dos Livros, 2017.

HEINEN, J. **Comentários à Lei Anticorrupção: Lei n.º 12.846/2013**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

HERINGER JUNIOR, B. Responsabilidade penal da pessoa jurídica: crítica à teoria da dupla imputação. In: BUSATO, P. C.; CARUNCHO, A. C. (Org.). **Sistema Penal em Debate**, Estudos em homenagem ao Ministro Felix Fischer. Curitiba: IEA, 2015, p. 125-148.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1995.

HÜBERT, I. H. *Compliance* – um instituto com contornos legais. **Revista Jurídica Consulex**, ano XIX, n. 440, mai., p. 37, 2015.

HUMBERT, G. Abuso de autoridade e projeto de Lei 280/16: inconstitucionalidade. **JusBrasil**, [S.l.], 2016. Disponível em: <<https://georghumbert.jusbrasil.com.br/artigos/373229314/abuso-de-autoridade-e-projeto-de-lei-280-16-inconstitucionalidade>> Acesso em: 01 ago. 2018.

HUNTINGTON, S. P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Editora Forense-Universitária, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE e STN divulgam a Conta Intermediária do Governo e Estatísticas de Finanças Públicas 2010-2013. **Agência IBGE**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/15233-ibge-e-stn-divulgam-a-conta-intermediaria-do-governo-e-estatisticas-de-financas-publicas-2010-2013.html>> Acesso em: 01 ago. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Atlas da Violência**, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf> Acesso em: 01 ago. 2018.

INSTITUTO MILLENIUM. Brasil supera EUA e Alemanha em número de cargos comissionados. **Instituto Millenium**: centro de pensamento. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/blog/brasil-supera-eua-alemanha-em-numero-de-cargos-comissionados/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Corrupção é a maior preocupação para brasileiros, diz pesquisa. **Instituto Millenium**: centro de pensamento. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.institutomillenium.org.br/blog/corruptao-e-a-maior-preocupacao-para-brasileiros-diz-pesquisa/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. Paris, 1919. Disponível em: <<https://iccwbo.org/?s=corruption>> Acesso em: 01 ago. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Washington, D.C., 1945. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/spanish/index.htm>> Acesso em: 01 ago. 2018.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando POLÍTICA e corrupção se unem. In: ELLIOTT, K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 112.

JORGE, F. M. SANTOS, P. C. O ambiente político para a criação do sistema de prevenção à corrupção no Brasil: da impunidade à tão esperada correção de rumos. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 58, p. 173-192, jul./set. 2017.

KENNETH N.; PIPPA, N. **Confidence in Public Institutions**: Faith, Culture or Performance? Cambridge: University Harvard, [200-]. Disponível em: <<https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/NEWTON.PDF>> Acesso em: 10 abr. 2018.

KHOURI, P. R. Distribuição de Risco, Responsabilidade Civil e Quebra de Dever. In: RODRIGUES JUNIOR, O. L.; MAMEDE, G.; ROCHA, M. V. (Coord.) **Responsabilidade Civil Contemporânea**. Em Homenagem a Sílvia de Salvo Venosa. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 96-105.

LADEIRA, Pedro. Vergonha de ser brasileiro atinge recorde de 47%, diz Datafolha. **Folha de S Paulo**, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1895647-vergonha-de-ser-brasileiro-atinge-recorde-de-47-diz-datafolha.shtml>> Acesso em: 01 ago. 2018.

LAPIERRE, J. W. **Qué es ser ciudadano**. Madrid: Editora Biblioteca Nueva, 2003.

LAPUENTE, V. (Coord.) **La Corrupción em España**. Um paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno. Madrid: Alianza Editorial, 2016.

LEAL, R. G. Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção. **Direito Econômico e Socioambiental**, v. 7, p. 179-219, 2016.

_____. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 14, n. 55, p.87-107, jan./ mar. 2014.

LEAL, R. G. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEITÃO NETTO, V. A. **Lava Jato**. O juiz Sérgio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil. Rio de Janeiro: GMT Editores, 2016.

LEITE, P. M. **A outra história da Lava Jato**. Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia. São Paulo: Editora Geração, 2015

LIBERATI, W. D. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013,

LIMA, M. Senadores criticam pressa de Renan em projeto sobre abuso de autoridade. **O Globo**, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/senadores-criticam-pressa-de-renan-em-projeto-sobre-abuso-de-autoridade-20342469>> Acesso em: 01 ago. 2018.

LIMA, Sérgio. Jefferson denuncia mesada paga pelo tesoureiro do PT. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200502.htm>> Acesso em: 01 ago. 2018.

LOPES, J. M. **O espectro da corrupção**. Coimbra: Almedina, 2011.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fortes, 2004.

MARQUES, A. S. P. A colaboração Premiada: um Braço da Justiça Penal Negociada. Porto Alegre: **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, n.º 60, jun/jul, p. 43, 2014.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Editora Globo, 2008.

MAURICIO JUNIOR, A. Máscaras amordaçadas? A liberdade fundamental de reunião e os limites constitucionais à restrição legislativa dos direitos fundamentais. **Revista dos Tribunais: RT**, São Paulo, v. 104, n. 956, p. 193-215, jun. 2015. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/92571>> Acesso em: 01 ago. 2018.

MELO, K. CCJ do Senado vota hoje abuso de autoridade; projeto é alvo de críticas. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-04/ccj-do-senado-vota-hoje-abuso-de-autoridade-projeto-e-alvo-de-criticas>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Associação Do Ministério Público De Minas Gerais. Ministério Público sofre cerco de projetos que reduzem seus poderes. **JusBrasil**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100566304/ministerio-publico-sofre-cerco-de-projetos-que-reduzem-seus-poderes>> Acesso em: 01 ago. 2018.

MIRANDA, J. Prefácio. In: LIBERATI, W. D. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

MORAIS, F. M. B. B.; BONACCORSI, D. V. A colaboração por meio do acordo de Leniência e seus impactos junto ao Processo Penal Brasileiro – Um estudo a partir da “Operação Lava Jato”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 122, ano 24, p. 99-100, 2016,

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: A luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Editora da UnB, 2003.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 61, n. 2, p. 419, 1967.

O BRASIL foi às ruas em junho de 2013. **O Globo**, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>> Acesso em: 01 ago. 2018.

O’NEIL, J. **Building Better Global Economic BRICs**, Global Economics Paper No: 66, 2001. Disponível em: <http://pro790512df.pic10.websiteonline.cn/upload/building-better-pdf_geEM.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

ODEBRECHT. **Desculpe, a Odebrecht errou**. Salvador, 2018b. Disponível em: <<https://www.nossocompromisso.com/noticias/desculpe-odebrecht-errou/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

ODEBRECHT. **Odebrecht assina acordo com Brasil, EUA e Suíça**. Salvador, 2018a. Disponível em: <<https://www.nossocompromisso.com/noticias/odebrecht-assina-acordo-com-brasil-eua-e-suica/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

OLIVEIRA, J. R. P. **Lei Anticorrupção Comentada**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. **OCDE: mejores políticas para una vida mejor**. México, [1961]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/centrodemexico/inicio/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PANI, M. **Hold Your Nose and Vote: Why Do Some Democracies Tolerate Corruption?** Disponível em: <Hold Your Nose and Vote: Why Do Some Democracies Tolerate Corruption? IMF Working Paper 09/83; April 1, 2009> Acesso em: 01 ago. 2018.

PEDERZOLI, P. Vinte anos depois de tangentopoli: corrupção política na Itália. *In*: MACHADO, B. A. (Coord.) **Justiça criminal e democracia**. São Paulo: Marcial Pons Editora do Brasil, 2013.

PEREIRA, R. V. **Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

PETROBRAS. Comunicados e Fatos relevantes. **InvestidorPetrobrás**, Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/petrobras-assina-acordo-para-encerrar-class-action-em-curso-nos-estados-unidos>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Conheça nossas 10 principais ações anticorrupção. **Petrobrás**, Rio de Janeiro, [201-]. Disponível em: <<https://10acoesanticorruptao.hotsitespetrobras.com.br/todo-fornecedor-passa-por-uma-analise-de-integridade-para-fazer-negocios-conosco.html>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. **Programa Petrobras de Prevenção da Corrupção**: manual. Rio de Janeiro: Petrobras, 2014. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A10550E494F5580014A2ACBE71A410E>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

_____. Segunda Parcela do Acordo da Class Action nos Estados Unidos. **InvestidorPetrobrás**, Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/segunda-parcela-do-acordo-da-class-action-nos-estados-unidos>> Acesso em: 01 ago. 2018.

PIERANGELI, J. H. A responsabilidade penal das pessoas jurídicas e a constituição. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul** n. 28, 1992.

_____. **Códigos Penais Do Brasil: Evolução Histórica**. São Paulo: EDIPRO, 1980.

PILAGALLO, O. **Corrupção - Entrave ao desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Elsevier Editora Ltda., 2013.

PIMENTEL FILHO, A. **Uma Teoria da Corrupção**. Corrupção, Estado de Direito e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

PINTO, C. R. J. **A banalidade da corrupção. Uma forma de governar o Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Editora Edipro, 2001.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Lava Jato**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[http://www.pf.gov.br/imprensa/Lava Jato/desdobramentos-da-operacao-Lava Jato](http://www.pf.gov.br/imprensa/Lava%20Jato/desdobramentos-da-operacao-Lava%20Jato)> Acesso em: 01 ago. 2018.

POWER, T. J.; GONZALEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 51-69, nov., 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 ago. 2018.

PRAÇA, S. **Guerra à Corrupção**. Lições da Lava Jato. São Paulo: Évora, 2018.

RAMINA, L. L. O. **Ação Internacional contra a Corrupção**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

REDAÇÃO P&N. Ética: 45% das empresas brasileiras possuem alto grau de exposição a riscos de corrupção. **Profissional & Negócio**, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://profissionalenegocios.com.br/45-das-empresas-brasileiras-possuem-alto-grau-de-exposicao-riscos-de-corrupcao/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

REPÚBLICA PORTUGUESA. Direcção Geral da Política da Justiça. **Parlamento Europeu: Luta contra a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais**. Portugal, [2013]. Disponível em: <<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/parlamento-europeu-luta>> Acesso em: 01 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **A Lei Anticorrupção no RS**. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, [2013]. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/civel/paginas/lei-anticorrupcao-rs/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Municípios com legislação anticorrupção no RS. **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, [200-]. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/civel/paginas/municipios-legislacao-anticorrupcao/>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

RIOS, R. S. Indagações sobre a possibilidade da imputação penal à pessoa jurídica no âmbito dos delitos econômicos. In: PRADO, L. R. (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: em defesa do princípio da imputação subjetiva**. São Paulo: RT, 2011, p. 206-207.

RIOS, R. S.; ANTONIETTO, C. Criminal Compliance – prevenção e minimização de riscos na gestão da atividade empresarial. **Revista Brasileira de Ciências Criminas**, v.114, 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBCCrim_n.114.11.PDF>. Acesso em: 01 ago. 2018.

RIZZARDO, A. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROBERT, P.; REY, A.; REY-DEBOVE, J. **Dictionnaire Alfabétique et Analogique de La Langue Française Le Petit Robert**. France: Dictionnaires Le Robert, 1976.

ROCHA, F. A. N. G. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. In: SOARES JÚNIOR, J.; GALVÃO, F. (Coord.) **Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 452-458.

RODRIGUES, A. Agência Brasil. Lei Anticorrupção Empresarial entra em vigor, mas falta regulamentação. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2014-01/lei-anticorrupcao-empresarial-entra-em-vigor-mas-falta-regulamentacao>> Acesso em: 01 ago. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. **La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma**. Madri: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

ROTHENBURG, W. C. **A pessoa jurídica criminosa**. Curitiba: Juruá Editora, 1997.

ROXIN, C. **Estudos de direito penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

RUEDIGER, Marco Aurélio (Coord.). **O Dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro**. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19110/FGV_DAPP_dilema_WEB_PORT_2017-10-25_DV.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 01 ago. 2018.

RUSSO, G. Barômetro das Américas: **Em meio às crises no Brasil, respeito pelas instituições políticas é baixo e declinante**. Vanderbilt University, 2016. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB025po.pdf>> Acesso em: 06 nov. 2017.

SAAD-DINIZ, E. O Sentido Normativo dos Programas de Compliance na APn 470/MG, **Revista dos Tribunais**, ano 102, vol. 933, p.151-165, 2015.

SAES, D. **A formação do Estado burguês no Brasil**. São Paulo: Terra e Paz, 1985.

SANGUINÉ, O. Função simbólica da pena. **Fascículos de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 18, 1991.

SANSEVERINO, P. T. V. Cláusula geral de risco e a jurisprudência dos tribunais superiores. In: **Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 25 anos**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. p. 347-370.

SARIS, Patti B. et al. United States Sentencing Commission: Guidelines manual. **United States Sentencing Commission**, Washington, 2015. Disponível em: <<https://www.ussc.gov/sites/default/files/pdf/guidelines-manual/2015/GLMFull.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.

SEÑA, J. F. M. **Filosofia del derecho: La corrupción, aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

SILVA, J. G. **Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: LED Editora de Direito, 1996.

SILVA, L. O. Uma reflexão sobre as PECs 33 e 37: A Arquitetura do Mal. **Amarribo Brasil**, São Paulo, [201-]. Disponível em: <<http://amarribo.org.br/uma-reflexao-sobre-as-pecs-33-e-37-a-arquitetura-do-mal/>> Acesso em: 01 ago. 2018.

SILVEIRA, R. M. J. *Compliance* e Direito Penal na Era Pós-Lava Jato. **Revista dos Tribunais**, v. 979, p. 31-52, 2017.

SILVEIRA, R. M. J. *O acordo de Leniência na Lei Anticorrupção*. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 103, setembro de 2014, vol. 947, p. 165.

SILVEIRA, R. M. J; SAAD-DINIZ, E. *Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 114-115.

- SIMMEL, G. **El conflicto**. Madrid: Editora Sequitur, 2013.
- SIQUEIRA, F. A. M. S. Acordo de Leniência e seus Reflexos Penais. Porto Alegre: **Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal**, v. 12, n. 68, out/nov.2015, p. 34.
- SODRÉ, N. W. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.
- SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017
- STRECK, L. L. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise, uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- SUBIRATS, J. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012.
- SUTHERLAND, E. H. *Il crimine dei colletti bianchi*. Milão: Giuffré, 1987
- TAMASAUSKAS, I. S.; BOTTINI, P. C. A interpretação constitucional possível da responsabilidade objetiva na lei anticorrupção. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 947, p. 133-144, set. 2014.
- TAYLOR, M. M. Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, R. C. (Org.) **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 162-163.
- THE GLOBAL COMPACT. **Caderno do Pacto, 2015**. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0BzeogYNFvEqYnlxchnhYcll3WWs/view?pli=1>> Acesso em: 01 ago. 2018.
- THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics, and Compliance**. Paris, 2010. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>> Acesso em: 01 ago. 2018.
- THE OXFORD desk dictionary and thesaurus. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1996.
- THE WORLD BANK. Washington, D.C., 1944. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>> Acesso em: 01 ago. 2018.
- TOFFOLI ALERTA QUE Judiciário pode "cometer o mesmo erro de militares em 1964". **Jornal do Brasil**, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/09/16/toffoli-alerta-que-judiciario-pode-cometer-o-mesmo-erro-de-militares-em-1964/>> Acesso em: 01 ago. 2018.
- TORON, A. Z. Crimes de colarinho branco. Os novos perseguidos? **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 7, n. 28, p. 75, out./dez, 1999
- TORRES, J. F. C.; Corrupción y blanqueo de capitales. In: CAPARRÓS, E. A. F.; CEPEDA, A. I. P. (Coord.) **Estudios sobre corrupción**. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, 2010, p. 180-183.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** [S.l], 2018. Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption>> Acesso em: 01 ago. 2018.

UNITED STATES. Offices of the United States Attorneys. Department of Justice. Principles of Federal Prosecution Of Business Organizations. **United States Department of Justice**, Washington, 2015. Disponível em: <<https://www.justice.gov/usam/usam-9-28000-principles-federal-prosecution-business-organizations#9-28.800>> Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. Offices of the United States Attorneys. Department of Justice. International Agreements. **United States Department of Justice**, Washington, [199-]. Disponível em: <<https://www.justice.gov/criminal-fraud/international-agreements>> Acesso em: 01 ago. 2018.

VILLA, F. G. **La cultura de la corrupción**. Madrid: Maia Ediciones, 2008.

VILLELA, Gustavo. WARAT, L. A. **Introdução Geral ao Estudo do Direito I: Interpretação da lei - Temas para uma reformulação**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994.

WARAT, L. A. **O Direito e Sua Linguagem**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

WILLIAMS, R. **New Concepts for Old?** *Third World Quarterly*, Abingdon, v. 20, n. 3, p. 503-513, 1999.

WOLF, S.; SCHMIDT-PFISTER, D. Between Corruption, Integration, and Culture: The Politics of International Anti-Corruption. **NomosShop**, [2010]. Disponível em: <http://www.nomos-shop.de/_assets/downloads/9783832958466_lese01.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma Crítica do Estado**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1990.