

# Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 20 · 2019



Controladoria-Geral da União

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 11 • Nº 20 • 2019

Wagner de Campos Rosário  
**Ministro da Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho  
**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel  
**Secretário Federal de Controle Interno**

Gilberto Waller Júnior  
**Corregedor-Geral da União**

Valmir Gomes Dias  
**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya  
**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

João Carlos Figueiredo Cardoso  
**Secretário de Combate à Corrupção**

---

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

---

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

# REVISTA DA CGU

---

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

## CONSELHEIROS DA REVISTA

---

*Dr. Alcides Costa Vaz - UnB*  
*Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS*  
*Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG*  
*Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB*  
*Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP*  
*Dra. Cecília Olivieri - USP*  
*Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB*  
*Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG*  
*Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB*  
*Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB*  
*Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA*  
*Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA*  
*Dr. José Matias-Pereira - UnB*  
*Dr. Luciano Da Ros - UFRGS*  
*Dr. Matthew M. Taylor - American University*  
*Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur*  
*Dr. Marco Cepik - UFRGS*  
*Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB*  
*Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC*  
*Dr. Max Cirino de Mattos - UNA*  
*Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN*  
*Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra*  
*Dr. Robert Gregory Michener - FGV*  
*Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB*  
*Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG*

## CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

---

*M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe*  
*M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor*  
*Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora*  
*Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor*  
*Dr. Marcio Camargo Cunha Filho, editor*  
*Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor*

## REVISÃO GERAL

---

*Dra. Ana Júlia Possamai*  
*M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas*  
*Dra. Izabela Moreira Corrêa*  
*M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha*  
*M. Sc. Pedro Duarte Blanco*  
*Dra. Raquel Lima Scalcon*  
*Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo*

## REVISÃO DUPLO CEGA

---

*Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins*  
*Alzira Ester Angeli - Controladoria-Geral da União*  
*Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará*  
*Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União*  
*Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense*  
*Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo*  
*Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha*  
*Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União*  
*Cassio Mendes David de Souza - - Controladoria-Geral da União*  
*Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas*  
*Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*  
*Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União*  
*Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio*  
*Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União*  
*Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará*  
*Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte*  
*Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União*  
*Esdras Carlos de Santana – Marinha*  
*Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas*  
*Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos*  
*Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil*  
*Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES*  
*Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA*  
*Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia*  
*Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*  
*Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso*  
*Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional*  
*Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP*  
*Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília*  
*Isolda Lins Ribeiro – Initia Via*  
*Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União*  
*Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde*  
*Joanir Fernando Rigo – Ordem dos Advogados do Brasil*  
*João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen*

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia  
Jorge André Ferreira Lima - Controladoria Geral da União  
José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União  
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional  
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo  
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União  
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União  
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União  
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa  
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região  
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo  
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.  
Luís Vicente Bernardi Pereira - FEAD  
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília  
Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União  
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa  
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União  
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União  
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União  
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG  
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília  
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União  
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal  
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União  
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União  
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha  
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União  
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União  
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio  
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União  
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)  
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão  
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz  
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF  
Stefanie Groenwold Campos - CGU  
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro  
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC  
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

# ÍNDICE

---

- EDITORIAL • Por uma atitude científica nas discussões sobre estratégias anticorrupção** **1242**  
Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier
- Legislação Colaborativa: o processo em foco na produção de políticas anticorrupção** **1245**  
*Collaborative legislation: focusing on the making of anticorruption policy*  
Guilherme de Jesus France
- Accountability legal e Corrupção** **1251**  
*Legal Accountability and Corruption*  
Luciano Da Ros
- Combate à Corrupção: novos tempos** **1276**  
*Combatting Corruption: new agendas*  
Maria Tereza Aina Sadek
- Confiança Pública e Legitimidade do Poder Judiciário: a agenda de pesquisa pendente no Brasil** **1284**  
*Public Trust and Legitimacy of the Judiciary: The Pending Research Agenda in Brazil*  
Paulo Alexandre Batista de Castro
- Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social** **1293**  
*The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation*  
Vanessa Rodrigues de Macedo
- Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?** **1299**  
*O ecossistema do acesso à informação no Brasil: Qual é o Impacto da Transparência?*  
Gregory Michener
- Alcançando a Accountability: uma abordagem para o planejamento e implementação de estratégias anticorrupção** **1311**  
*Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies*  
Matthew M. Taylor  
Tradução: Valentina Maciel Leite / Revisão: Marcio Cunha Filho
- Controle Social: o que as evidências realmente mostram?** **1331**  
Jonathan Fox, American University, Washington D.C., USA  
Traduzido por Marcio Cunha Filho

# Combate à Corrupção: novos tempos<sup>1</sup>

## *Combatting Corruption: new agendas*

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112004

*Maria Tereza Aina Sadek*

*O combate à corrupção é um problema antigo, mas que, na atualidade, merece uma nova abordagem, teórica e prática, para se reconhecer os graves efeitos econômicos e sociais. A mudança de foco está vinculada às alterações da própria sociedade brasileira nas últimas décadas, em especial na percepção popular sobre o problema e no fortalecimento das instituições de controle. Ainda que se admitam críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições, à legislação, parece aceitável a hipótese segundo a qual a situação presente é melhor do que a do passado e que ocorreram avanços.*

*Palavras chave: combate à corrupção – democracia – Lei Anticorrupção – Lavagem de Dinheiro.*

*The fight against corruption is a long-standing problem, but it deserves a new theoretical and practical approach to recognize the serious economic and social effects. The change in focus is linked to the changes in Brazilian society itself in the last decades, especially the popular perception about the problem and the strengthening of control institutions. Although there are criticisms of the performance of legal operators, institutions and legislation, the hypothesis that the present situation is better than the past is acceptable and that progress has been made.*

*Key words: anti - corruption - democracy - Anti - Corruption Law - Money Laundering.*

**Maria Tereza Aina Sadek** - Possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1969), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Atualmente é colaboradora da Fundação Getúlio Vargas RJ, pesquisadora sênior e diretora de pesquisas do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais e professora doutora da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política, atuando principalmente nos seguintes temas: poder judiciário, ministério público, defensoria pública, acesso à justiça, constituição, justiça e democracia. Membro da Comissão de Altos Estudos em Administração da Justiça. Integrante do Conselho Consultivo Interinstitucional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Conselheira do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. Integrante do Conselho de Pesquisas e Estudos Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciais do Conselho Nacional de Justiça (Presidência da Ministra Carmen Lúcia).

Nos últimos anos, o combate à corrupção ocupou a agenda de debates, envolvendo amplos setores da classe política, da mídia, de instituições estatais e de organizações da sociedade civil. A novidade não está no tema, mas no seu enquadramento. O tema, a rigor, sempre esteve presente. Não seria exagero afirmar que em todas as campanhas políticas a partir da redemocratização do País em 1945 e, até mesmo como justificativa do regime militar instaurado em 1964, a corrupção atraiu a atenção e canalizou apoios por parte de muitos cidadãos, de entidades da sociedade e de políticos. Em períodos posteriores à Constituição de 1988, dificilmente se explicaria a eleição de Collor de Mello, em 1989, sem o impacto e a receptividade de seu mote sobre a luta contra a corrupção, focado na caça aos marajás.

1. Artigo submetido em 08/01/2019 e aprovado em 29/03/2019.



Um novo paradigma, contudo, tem apoiado o debate mais recente sobre a corrupção. O tema deixou de ser encarado, por crescente número de atores políticos, como uma bandeira qualificada de “moralista”, uma divisa udelista, uma preocupação de classe média, e passou a ser considerado como um problema que produz graves efeitos negativos nos graus de desenvolvimento econômico e social, e, mais especificamente, como responsável por sérias deficiências na educação, na saúde, na infraestrutura, enfim, como causador de efeitos maléficos sobre a qualidade de vida da população, sobretudo dos mais pobres e vulneráveis.

Seria desnecessário dizer que esta compreensão está longe de alcançar a unanimidade. Trata-se, porém, de um entendimento que ganhou adeptos e foro de legitimidade, suscitando o interesse de um grupo heterogêneo e abrangente de integrantes tanto oriundos da academia como de instituições públicas estatais e de organizações não governamentais. Com efeito, o evento “Repensando o esforço anticorrupção no Brasil”, organizado pelo Center for Latin American & Latino Studies, em colaboração com o Tribunal de Contas da União, a Escola Nacional de Administração Pública, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em novembro de 2018, é uma evidência desta nova fase.

A mudança no enfoque foi acompanhada e certamente estimulada por várias outras alterações que o País tem presenciado nas últimas décadas. Esses conjuntos de mudanças confluíram na direção do que pode ser qualificado como um novo paradigma no entendimento e no combate à corrupção. Elencamos a seguir algumas dessas mudanças, sem, no entanto, a pretensão de esgotar o total de inovações ou de estabelecer qualquer ordem de prioridades ou de estrita causalidade. São, contudo, características que contribuíram, direta ou indiretamente, para a composição desse novo modelo:

a) **Mudanças significativas na percepção popular sobre corrupção, punição e privilégios.**

Pesquisas de vários institutos mostram que têm ocorrido, nos últimos anos, mudanças na avaliação dos brasileiros sobre a corrupção. Um bom retrato dessa situação pode ser obtido na série realizada desde 1996 (primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso)

pelo Instituto Datafolha, a respeito da principal preocupação da população. Segundo esse banco de dados, de 1996 até 2002, o tema líder no ranking de principais problemas era o desemprego, atingindo seu ponto máximo em 1999, com 53%. O desemprego permaneceu como o maior problema até o final do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2006. Já em 2007 teve início um significativo aumento da preocupação com a violência, a segurança. Desde 2008 até a metade de 2015 o assunto visto como prioritário passou a ser a saúde. Observe-se que durante as presidências de FHC e Lula, a corrupção nunca foi apontada como o principal problema do país, por mais de 9% do eleitorado.

O Datafolha registra que a preocupação com a corrupção começou a crescer em meados de 2015, durante o primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff. No final daquele ano, em novembro, 34% dos eleitores indicaram a corrupção como o principal problema do Brasil. Na seqüência, apareciam, porém com menos da metade das indicações, a saúde com 16% e o desemprego com 10%. Ainda que esse percentual tenha diminuído nos anos seguintes, a preocupação com a corrupção, desde então, nunca deixou de ocupar posição de destaque no ranking de problemas – em outubro de 2018 ficou em 3º lugar, ao lado do desemprego, com 8%, perdendo a dianteira para a saúde com 23% e a violência com 20%.

Pesquisas realizadas apenas com empresários, como a Global Fraud Survey, da auditoria Ernst & Young, assinalam que o país, desde 2016, passou a ocupar o primeiro lugar em ranking internacional de percepção de corrupção. Levantamento de 2018 mostra que para 96% dos executivos brasileiros, a corrupção e o suborno são práticas recorrentes no País. Este percentual é significativamente maior do que o encontrado na média dos mercados emergentes (52%), nos mercados desenvolvidos (20%) e na média global (38%).

No que diz respeito à percepção sobre a justiça e a punição, nossa história é marcada pela visão popular segundo a qual a justiça criminal no País só alcança os pobres, as prostitutas e os pretos. Os três “ps” resumem a descrença no sistema penal, na justiça e na igualdade expressa na Constituição e nas leis. Nos últimos tempos, contudo, esta avaliação sobre a impunidade de ricos e poderosos tem sido colocada em xeque com a prisão de em-

presários e de políticos influentes. A máxima popular de que quando se trata de privilegiados “tudo acaba em pizza” teve que ser, pelo menos, reconsiderada.

Dois escândalos não se esgotaram na indignação. Além da indignação, provocaram investigação, denúncia, judicialização e criminalização. Entre 2005 e 2006, o “mensalão” – esquema de corrupção e desvio de dinheiro público que envolvia a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional – ocupou manchetes na mídia, com alta repercussão. Em 2014, teve início a Operação Lava Jato, um esquema de lavagem de dinheiro em propina, responsável pela movimentação de bilhões de reais. Nos dois casos, importantes figuras do mundo político, empresarial, publicitário, altos membros de empresa estatal foram responsabilizados e sofreram punições.

Saliente-se que, nas duas denúncias, os alvos foram indivíduos de destaque no governo, nos partidos políticos, em empresas públicas e no setor empresarial. No Mensalão, bastaria citar as condenações de José Dirceu (ex-ministro), de José Genuíno (presidente do PT), de Delúbio Soares (ex-tesoureiro do PT), de Marcos Valério (empresário), de Luis Gushiken (ex-secretário da Comunicação da Presidência da República), de Valdemar Costa Neto (presidente do PL), de Roberto Jefferson (delator do esquema, cassado pela Câmara em 2005), dentre outros.

A Operação Lava Jato, por sua vez, atingiu doleiros (Alberto Youssef, Carlos Chater, Nelma Kodama, Raul Srour), funcionários da Petrobrás (dentre eles, Nestor Cerveró, Jorge Zelada, Pedro Barusco, Renato Duque), empreiteiros (como Gerson Almada, Marcelo Odebrecht, Ricardo Pessoa), construtoras (como a Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, UTC, Engevix, Mendes Junior, Queiroz Galvão), políticos (dentre eles: Eduardo Cunha, José Dirceu, Delcídio Amaral, Sérgio Cabral, Luis Inácio da Silva).

O Ministro Luís Roberto Barroso descreveu a mudança de situação: *“tínhamos um sistema punitivo no Brasil que só punia pobre. É mais fácil pegar um menino com 100 gramas de maconha do que um grande empresário por uma fraude de R,\$ 10 milhões. O sistema punitivo brasileiro não funciona como prevenção geral para os ricos.*

*Consequentemente, criamos uma sociedade cheia de ricos delinquentes, ricos que sonégam, ricos que fraudam licitação, ricos que subornam, que fazem lavagem de dinheiro”<sup>2</sup>.*

Percepções resultam de avaliações, de entendimentos, formando o imaginário sobre um determinado tema. Comumente, não se apóiam em base científica. Ao contrário, são, na maior parte das vezes, opiniões decorrentes do que se vislumbra no cotidiano. Percepções dependem, fundamentalmente, do grau de escolaridade, do grau de exposição à informação e do grau de divulgação. Neste sentido, devem ser analisadas com o devido cuidado, uma vez que não se confundem com a realidade, nem resultam de análises baseadas em rigor científico. Assim, o aumento em um determinado indicador, como o grau de corrupção, por exemplo, pode derivar de uma maior transparência, de uma maior publicidade, de uma maior exposição e não necessariamente de um dado objetivo. Daí não se poder afirmar, com toda certeza, que a corrupção cresceu, estagnou ou diminuiu. Nos últimos anos, o que certamente aumentou no Brasil foi o índice de percepção sobre esse tipo de crime.

Essa compreensão sobre o significado de percepções não implica descartá-las como variável ou minimizar a sua importância. Ao contrário, percepções constituem aspectos relevantes para análises de conjunturas, de sistemas políticos, de regimes de governo. São, pois, um fator extremamente significativo, uma vez que estão diretamente relacionados ao grau de apoio, de confiança, de legitimidade de instituições, de entes públicos e de procedimentos. Consequentemente, não podem ser ignoradas.

Em resumo, percepções são elementos-chave para auferir o grau de confiança nas instituições, no poder público, nas autoridades, na democracia, compondo, pois, o quadro de variáveis que estruturam a realidade.

#### b) **Fortalecimento das instituições de controle.**

Assistiu-se, desde a promulgação da Constituição de 1988, à consolidação dos poderes e atribuições do Judiciário, do **Ministério Público**, da **Polícia Federal** e da **Receita Federal**. Esse desenvolvimento

2. In: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-stf-diz-que-lava-jato-mudou-paradigma-etico-no-brasil-19611529>. Acesso em 29/03/2019.

foi acompanhado de ganhos no processo de institucionalização da **Controladoria Geral da União** (agência anticorrupção, criada em 2003, encarregada de assistir o Presidente da República no desempenho de suas atribuições no que se refere aos assuntos relacionados à defesa do patrimônio público e ao aumento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção); do **Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional** (responsável por articular, integrar e propor ações entre os órgãos os Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional); do **Conselho de Controle de Atividades Financeiras** (criado em 1988, responsável por elaborar relatórios sobre transações financeiras, a partir de dados recebidos de instituições, como bancos, corretoras, joalherias, concessionárias de automóveis que registram operações de grande volume, sempre que identificarem transações suspeitas); da **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro** – Enccla (instituída em 2003 e coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça visa à articulação e à atuação conjunta entre órgãos públicos que trabalham com a fiscalização, o controle e a inteligência como forma de aperfeiçoar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.); do **Conselho Nacional de Justiça** – CNJ (órgão de controle e planejamento, criado em 2004, com a finalidade de estabelecer metas para todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário).

No que diz respeito especificamente ao Poder Judiciário, deve ser destacada a atuação do CNJ. A instituição, desde 2010, tem conferido prioridade às políticas de enfrentamento da corrupção, fixando metas relativas ao julgamento desse tipo de crime. A Meta 4, por exemplo, determinava que a Justiça Estadual, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Militar Estadual e o Superior Tribunal de Justiça identificassem e julgassem até o final daquele ano as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública. Outra iniciativa do CNJ com o objetivo de apoiar o combate à corrupção foi a elaboração do [Manual de Bens Apreendidos](#) que visa, en-

tre outras finalidades, auxiliar magistrados na alienação antecipada de bens apreendidos, sequestrados ou arrestados em ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Além disso, o CNJ firmou em 2017 um termo de cooperação com a organização não governamental Transparência Internacional com o objetivo de aprimorar práticas de combate à corrupção no âmbito do Poder Judiciário.

Outra iniciativa relevante do Poder Judiciário para o processamento de ações de corrupção e improbidade administrativa foi a criação em 2003 de varas especializadas em crimes econômicos, como a lavagem de dinheiro. Essa decisão provocou impactos, uma vez que permitiu que esses processos, anteriormente espalhados pelas diferentes varas, fossem concentrados e julgados de forma mais uniforme e rápida.

Na mesma direção de valorização da especialização, foram implantados nas principais unidades do Ministério Público Federal Núcleos de Combate à Corrupção, além da criação de uma câmara de coordenação e revisão para o tratamento da corrupção nos aspectos da persecução penal e de repressão por meio da ação de improbidade administrativa.

Em 2003, além da especialização de juízes e promotores, houve também uma política de qualificação dos integrantes da Polícia Federal, como um dos componentes do projeto de fortalecimento da instituição (iniciativa do então ministro da Justiça, Marcio T. Bastos).

c) **Instituições que tradicionalmente agiam de modo isolado e com baixo grau de consonância, passaram a experimentar uma atuação interativa e integrada.**

Com efeito, registrou-se um trabalho articulado entre a Polícia Federal, o Ministério Público Federal, o Coaf, a Receita Federal, que se manifestou no planejamento, no estabelecimento de fases e no desmembramento em diferentes inquéritos e ações penais. Ademais, houve um relacionamento mais estreito com o Coaf – Conselho de Atividades Financeiras, com a Receita Federal e polícias.

A operação Lava Jato criou um modelo de Força-Tarefa unindo Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal e Coaf .

Saliente-se que tal interação facilitou o trabalho, eliminando ou minimizando bloqueios, tornando as investigações mais eficientes e aparelhadas para produzir resultados mais consistentes.

A articulação entre as instituições reflete mudanças na composição demográfica e no tipo de formação de seus integrantes. Não parece ser fortuito o fato de todas as operações contarem com a presença de um grupo de juízes, de promotores, de policiais, jovens, com poucos anos de atividade em suas respectivas instituições. Assim como não é mera coincidência o fato de escaparem do “modelo tradicional” de operador do Direito, aquele que foi socializado a só se pronunciar nos autos, recluso em gabinete e com pouco contato com representantes de outras instituições do sistema de justiça. Diferentemente do que o senso comum estava habituado, assistiu-se a inúmeras entrevistas em que se evidenciava o florescimento de uma nova cultura jurídica, com padrões distintos daqueles da formação tradicional. Além desse aspecto, deve ser salientada a valorização, por parte desses integrantes, do conhecimento especializado, da importância conferida às mais modernas e sofisticadas técnicas em investigação de crimes de colarinho branco. Muitos desses juízes, promotores, policiais e membros dos demais órgãos de controle freqüentaram cursos no exterior, especializados em procedimentos de investigação de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção.

É claro que traços corporativos não foram eliminados, nem conflitos interinstitucionais foram dissipados, mas presenciaram-se, com freqüência, ações conjuntas nas quais a cooperação predominou sobre a rivalidade.

#### d) Alterações legislativas

Dentre as mudanças na legislação que contribuíram para a constituição do novo paradigma, incluem-se: Lei de Improbidade Administrativa (1992); Lei de Interceptações Telefônicas (1996); Lei de Lavagem de Dinheiro (1998, revisada em 2012); Lei Anticorrupção (2013); Lei contra Organizações Criminosas (2013). Devem ser acrescentados a essas inovações a Lei da Ficha Limpa e o cadastro dela decorrente.

A Lei 8.429/92 de Improbidade Administrativa define como atos ilegais ou contrários aos princípios básicos da Administração Pública o dano ao erário, o en-

riquecimento ilícito, a violação aos princípios administrativos. A Lei permite a punição tanto na esfera cível como na penal, admitindo a restituição dos recursos desviados aos cofres públicos e o afastamento dos envolvidos em ilegalidades do cargo. Essa lei propiciou a criação do cadastro do Conselho Nacional de Justiça, o qual reúne condenações por improbidade administrativa. Em março de 2013, no entanto, o Plenário do Conselho aprovou a ampliação do cadastro, que passou a incluir também os condenados por crimes contra a administração pública, que podem tornar os demandados inelegíveis segundo a Lei Complementar n. 135 (Lei da Ficha Limpa). Com a mudança, o banco de dados passou a se chamar Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). Observe-se que nem todas as condenações constantes do cadastro implicam necessariamente inelegibilidade ou o enquadramento do réu na Lei Complementar n. 135. Para que os condenados sejam declarados inelegíveis é preciso que o juiz responsável pela condenação tenha determinado também a suspensão dos direitos políticos do réu. Nesse caso, a Justiça Eleitoral poderá declarar o condenado inelegível no momento de registro da candidatura ou quando provocada. O cadastro é atualizado pelos juízes e regulamentado pela Resolução n. 44/2007 do CNJ e pelo Provimento n. 29 da Corregedoria Nacional de Justiça. De acordo com a Resolução, devem ser prestadas informações quando houver trânsito em julgado de ações por improbidade administrativa ou decisão colegiada que possa ocasionar a inelegibilidade do réu. Está disponível no portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) um manual que busca auxiliar magistrados e servidores no preenchimento do Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI).

A Lei 9.296/96 autoriza interceptações telefônicas para prova em investigação criminal e em instrução processual penal a partir de três requisitos: Lei regulamentadora; finalidade criminal, ou seja, a interceptação deve ser utilizada exclusivamente para fins criminais; ordem judicial, sob sigilo de justiça, de ofício ou a requerimento da autoridade policial, na investigação criminal, do representante do Ministério Público, na investigação criminal e na instrução processual penal.

A Lei de Lavagem de Dinheiro (12.683/2012) pune os ganhos econômicos provenientes de toda infração penal resultante da ocultação ou dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente de infração penal

A Lei Federal 12.846, de 01/08/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticaram atos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Antes dessa lei, só se punia quem recebesse propina, isto é, o corrupto. A inovação está na responsabilização e possibilidade de punição do corruptor, do corruptor identificado como pessoa jurídica. A Lei Anticorrupção previu uma série de dispositivos com impacto no combate à corrupção. Dentre eles, saliente-se o acordo de leniência, uma decisão da pessoa jurídica que cometeu ato ilícito contra a administração pública nacional ou estrangeira de auxiliar nas investigações, com os objetivos de identificar demais envolvidos na infração e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração, em troca de benefícios para sua pena.

A Lei Anticorrupção previu, ainda, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), contribuindo para a transparência das punições impostas e para facilitar o acesso e a consulta por parte da Administração Pública para novos contratos. Esse cadastro é mantido pela Controladoria Geral da União, com acesso no Portal da Transparência do Governo Federal.

A Lei das Organizações Criminosas, lei 12.850/2013, define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, alterando o Decreto-Lei de 7/12/1940. Estabelece penas de 3 a 8 anos de reclusão, mais multa, para criminosos que se unem para cometer delitos como tráfico de drogas e de pessoas, homicídios e lavagem de dinheiro. *“Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional?”*

## Comentários Finais

A constatação de avanços percebidos na construção de um novo paradigma não significa ignorar que o País ainda está distante de uma situação em que prevaleça o império da Lei, a probidade ou que esteja suficientemente provido de mecanismos que inibam os chamados crimes de colarinho branco.

As mudanças também não permitem desconhecer ou minimizar a legitimidade de inúmeras críticas, sobretudo por parte de juristas, de criminalistas e de algumas lideranças partidárias a procedimentos que têm sido adotados por operadores do direito diretamente envolvidos no combate à corrupção. Bastaria lembrar a “Carta Aberta” assinada por um grupo de mais de cem advogados publicada em diversos jornais, em janeiro de 2016. No manifesto, acusam a Operação Lava Jato de violar os direitos e as garantias fundamentais dos suspeitos, além de promover vazamentos seletivos de informações sigilosas.

Ademais, é importante levar em consideração a existência de inúmeras práticas e prerrogativas que atuam no sentido de dificultar a execução e a efetividade de políticas que atuem no sentido de inibir a probabilidade de ocorrência de crimes contra o bem coletivo, sugando o erário público e colocando interesses privados ilegítimos acima do bem coletivo.

Dentre os obstáculos, lembramos a quantidade de agentes públicos com prerrogativa de foro (o Brasil tem quase 55 mil autoridades gozando desse privilégio); o número excessivo de indicações para cargos públicos de livre provimento, sem necessidade de concurso para auferir mérito; a dimensão do governo e de sua burocracia; o alto grau de fragmentação partidária levando à necessidade de coalizões instáveis e custosas para a sustentação de governos; o elevado custo financeiro das campanhas eleitorais; um padrão de financiamento que permite a transferência de recursos públicos para grupos privilegiados.

Deve-se também atentar para o fato de que o Brasil abriga um sistema singular de prescrição penal, que acaba por contribuir para extinção da punibilidade. O prazo estabelecido combinado com a morosidade judicial e a possibilidade de recursos aumentam a probabilidade de prescrição, impedindo o Estado de investigar, processar, condenar e executar.

São recorrentes as análises que responsabilizam os códigos processuais pela demora nos julgamentos, facilitando o atraso de processos e a conseqüente prescrição, especialmente quando se trata de réus que contam com a representação de bancas de advocacia de excelência.

Por mais que se tenha caminhado na direção de investigar, denunciar, julgar e punir crimes de colarinho branco, as indicações de que não estejam ocorrendo eventos similares são, ainda, pouco animadoras. Como se sabe, a corrupção que vem a tona é aquela que não deu certo. Além disso, são muitos os exemplos de casos de fracasso e, conseqüente impunidade, como as operações Satiagraha, Castelo de Areia, Boi Barrica, Dilúvio. Anões do Orçamento, Marka Fonte Cindam, Propinoduto, Banestado.

Outro ângulo inquietante é revelado pelo Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por ato que implique inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça, com informações do Poder Judiciário sobre pessoas físicas e jurídicas definitivamente condenadas. Além de apresentar deficiências na alimentação de dados, mostra que na fase de execução das penas pecuniárias apenas um percentual irrisório foi executado (do total de R\$ 1,9 bilhão dos valores devidos somente R\$ 2,7 milhões foram efetivamente executados).

Há, igualmente, uma série de aspectos que além de aumentarem a incerteza sobre o futuro, atuam no sentido de impor barreiras ao

combate à corrupção, como, por exemplo, se permanecerá ou não a permissão de prisão após a condenação do réu em segunda instância; qual o desenrolar de iniciativas e projetos no Congresso Nacional com o intuito expresso de solapar o poder de investigação do Ministério Público e da Polícia Federal.

Apesar dessas fragilidades e da incerteza em relação ao futuro, é necessário considerar que as prisões em casos de organizações criminais envolvidas com delitos financeiros ou desvio de verbas públicas aumentaram desde 2016, em 16 das 27 unidades da federação. Dados publicados pelo jornal O Estado de São Paulo (07/01/2019, pg. A4), obtidos por meio da Lei de Acesso a Informações, indicam que ao todo, foram decretadas 2.115 prisões, entre 2014 e 2018, com base em investigações da PF sobre organizações criminosas envolvidas em desvio de verbas públicas.

Ainda que se admitam críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições, à legislação, parece aceitável a hipótese segundo a qual a situação presente é melhor do que a do passado e que ocorreram avanços. Assim, para terminar, uma nota de otimismo, contrariando nosso complexo de “vira-lata”, tão bem descrito por Nelson Rodrigues. “O Brasil está na liderança da América Latina no combate real e punição da corrupção nos altos escalões, com diversas forças institucionais que faltam a outros” (depoimento de Susan Rose-Ackerman, à Folha de S. Paulo, em 7/8/2016).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968. BOWLES, Roger. Corruption. In: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. *Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001, p. 460-491.

EHRlich, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972.

\_\_\_\_\_. The Deterrent Effect of Capital Punishment: *A Question of Life and Death*. University of Chicago and National Bureau of Economic Research, p. 1-78, Nov. 1973.

\_\_\_\_\_. Participation in Illegitimate Activities: An Economic Analysis. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Nova York: Columbia University Press, 1974, p. 68-134.

\_\_\_\_\_. Deterrence: Evidence and Inference. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 85, p. 209-227, 1975-1976.

\_\_\_\_\_. Rejoinder. *The Yale Law Journal*, New Haven, v. 85, n. 3, p. 368-370, Jan. 1976.

EHRLICH, Isaac; MARK, Randall. Fear of Deterrence – A Critical Evaluation of the “Report of the Panel on Research on Deterrent and Incapacitative Effects”. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 6, p. 293-316, 1977.

EHRLICH, Isaac; POSNER, Richard. An Economic Analysis of Legal Rulemaking. *The Journal of Legal Studies*, Chicago, v. 3, p. 257-286, 1974.

EIDE, Erling; RUBIN, Paul H.; SHEPHERD, Joanna M. Economics of Crime. *Foundations and Trends in Microeconomics*. V. 2, n. 6. Hanover: Now Publishers, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa* n. 164, out-dez, 2004.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 3-51.

ROCHA, Marcelo Nunes Neves da; ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. (2009). Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. *ANAIS DO XIV CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Salvador, 27 a 30 de out. 2009. Salvador: CLAD.

WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p. 105-124.