

~

## O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO À CIDADANIA

Hilton Boenos Aires <sup>1</sup>  
Darci Cintra Filho<sup>2</sup>

**Resumo:** Trata o presente estudo de uma análise do fenômeno da corrupção e como combatê-la resguarda o exercício da cidadania. Com a evolução da concepção de corrupção, tendo como marco divisório Maquiavel, a compreensão atual do problema atenta para o próprio sistema político como um todo único e ordenado, responsável pela ocorrência de mais corrupção política. Aqui surgem mudanças na visão da sociedade e da Lei sobre os crimes contra a administração pública, do papel dos homens públicos, e de como o cidadão se insere neste meio. Utilizamos estudos específicos de alguns autores nesta área, buscando delimitar o conceito de corrupção por meio das descrições presentes na literatura sobre o tema. Observamos também mecanismos jurídico-penais positivados em nosso ordenamento. Concluimos que combater a corrupção através de mecanismos penais repressivos e preventivos, não fará muito senão atenuar o problema de forma fugaz. É necessário, além disso, o interesse e a participação do povo pelas matérias públicas.

**Palavras-chave:** Corrupção, Política, Combate, Cidadania.

**Abstracts:** This study analyzes the corruption as a phenomenon and how combat it could protect the exercise of citizenship. With the evolution of the concept of corruption, having as landmark Niccolo Machiavelli, the current comprehension observe the political system itself, as a whole, unique and ordely, responsible for the existence of more and more political corruption. Here, with this conceptualization,

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Faculdade ASCES. Ator, Humorista, Músico e Poeta. hilton.boenos.aires@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Alagoas, professor da Faculdade ASCES. Advogado. darcifilho@asc.es.edu.br

we have changes in the way that society and the law see the crimes against the public administration, the role of public men and how the citizen enters in this environment. We used specific studies of some authors in this area, trying to define the concept of corruption through the descriptions in the literature for this subject. We also observe juridical mechanisms in our criminal Law. We conclude that, struggle against corruption through repressive and preventives legal mechanisms only, it's not enough and won't do nothing but attenuate the problem, with fugacious results. It's necessary, beyond that, the constant interests and participation of the people in public matters.

**Keywords:** Corruption, Politics, Combat, Citizenship.

## INTRODUÇÃO

Ao assistirmos os noticiários ou lermos qualquer jornal, facilmente encontraremos alguma matéria tratando sobre corrupção. A mídia veicula informações que chegam a repercutir inclusive no exterior, virando verdadeiros escândalos políticos, como o caso do "mensalão" e dos contratos da Petrobras. A profusão de casos ligados a esta temática é tão comum no cotidiano brasileiro, que dificilmente alguém a desconhece.

Ademais, mesmo sendo notadamente uma ação contrária à lei e aos ditames da justiça, a opinião pública, em sentido amplo, não aparenta levar a sério o atual cenário, ignorando a gravidade deste crime, fazendo com que a corrupção seja algo banal em nossa vida e em nosso Estado. É bem verdade se tratar de um dos delitos mais graves, pois seus efeitos afetam diversas áreas da sociedade e degradam bens, valores, direitos individuais e difusos, além de ser causa direta e indireta na ocorrência de outros delitos.

Existem diversos problemas conceituais inerentes a todos os estudos sobre corrupção, quer seja na antiguidade, ou na atualidade.



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

Traremos no decorrer das páginas, aquelas problemáticas que julgamos ser basilares para que se entenda a corrupção política no campo científico, no lugar do tão conhecido ponto de vista jornalístico, ao qual o senso comum encontra-se abundante e farto. Sem contar que quase tudo que se lê na mídia sobre o tema é enganoso, não por causa das preferências político-partidárias que alguns jornalistas eventualmente possuem, mas principalmente pela forma que essas narrativas simplificam o fenômeno. O juízo de valor formulado a partir das notícias aponta que o problema se encontra apenas nas personagens e não na peça, além de sermos induzidos a imaginar que todos os políticos são corruptos. Buscar informações apenas por essas fontes certamente não se terá noção dos bastidores do próprio sistema.

É imprescindível que estejamos cientes da dicotomia “público e privado”, sendo esta separação um eixo verdadeiramente importante para compreensão do tema. O funcionário corrupto é apenas uma peça no tabuleiro do jogo político, que envolve personagens privados representando interesses econômicos não explicitados na esfera pública. Esta seara permite abordar o problema da corrupção a partir de um ponto de diferenciação entre “público e privado”. Este ponto indica o público como todas as ações que adquirem visibilidade, ou enquanto aquilo que é comum a todos os indivíduos privados. Advindo desta indicação, se encontra duas formas de entendimento do problema da corrupção: de um lado tem-se transparência das ações governamentais, associadas a um procedimento correspondente de controle público; de outro, um processo comum de discussão entre os indivíduos privados sobre o que é público (Avritzer, 2008: 16).

Quando a identidade do que é público não é clara, a sua apropriação privada torna-se possível. Assim, cabe a preocupação da efetivação do papel do cidadão como indivíduo político participativo. Um organismo vivo e atuante no corpo social do Estado. Neste viés, o exercício da cidadania não apenas nas escolhas das diretrizes a serem tomadas pelo Poder Público em relação aos rumos sociais, mas também o interesse coletivo em fiscalizar a ação daqueles que detém os aparelhos burocráticos estatais, coibindo futuros casos de corrupção.

No tópico 1, uma análise histórico-filosófica da corrupção, como vetor interpretativo Maquiavel. O objetivo é desmistificar assuntos relacionados à temática, afastando as impressões causadas pela mídia, que se mostram tão latentes no senso comum. O tópico 2 analisa outras dimensões existentes no estudo do fenômeno, e como se posiciona a doutrina nacional e internacional na discussão. O tópico 3 traz um apanhado de algumas legislações penais existentes, cujo escopo é combater a corrupção em nosso Estado.

## **CORRUPÇÃO MORAL E CORRUPÇÃO POLÍTICA**

Durante séculos a ideia de corrupção estava ligada a um processo, tendo suas primeiras conotações no sentido biológico/naturalista. Na Grécia antiga, alguns filósofos como Heráclito, Platão e Aristóteles, ao analisarem o ciclo de vida dos seres, perceberam que todo organismo vivo passa pelas etapas de nascimento, crescimento e desenvolvimento, até chegar a seu ápice, para em seguida, começar um processo contrário, de degradação, em que a matéria languescer até a vida se esvaír, culminando com a

morte do ser (Martins, 2008: 13). É neste momento em que o corpo começa a perder sua vitalidade, que se inicia a corrupção.

Os filósofos, após compreenderem-na pelo viés biológico, passaram a examinar os entes políticos e a sociedade como “corpos naturais”, vislumbrando dessa forma o mesmo ciclo de nascimento, crescimento, desenvolvimento e decadência, desta vez na sociedade e nas instituições políticas. Sob o ponto de vista naturalista, a entidade pública daria seus sinais de corrupção, no momento em que começasse a perder sua força e vigor, desviando-a dos seus primeiros princípios (Martins, 2008: 15).

Maquiavel(2007), em seu livro “Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio”, analisa as origens e fundações dos Estados, em seus diversos modelos de governo; como se constituem os pólos de poder político, além de tecer observações acerca os variados fenômenos que permeiam a vida em sociedade, como religião, conflitos, acusações, guerras, liberdade, etc.. No capítulo 2, assevera que há seis modelos de governo, três bons e três ruins. Os modelos bons podem levar qualquer cidade à glória, e os três ruins, à ruína. Os três últimos são justamente os três primeiros corrompidos, no entanto o que os diferencia é algo muito tênue. “Os bons são os três acima citados; os ruins são os outros três que desses três decorrem; e cada um se assemelha àquele que lhe está próximo, e facilmente passam de um a outro” (2007: 14).

Deste modo, para Maquiavel, monarquia (principado) se transforma em despotismo (tirânico); aristocracia (optimates) em oligarquia (governo de poucos); e democracia (popular) em permissividade (licencioso). Segundo ele, todo legislador que adota para o Estado que vai fundar uma destas três formas boas de governo, não consegue mantê-la por muito tempo. “(...) nada poderá

impedir que se resvale para o seu contrário, pela semelhança que têm neste caso a virtude e o vício” (2007: 14). Desta explicação percebe-se que a corrupção é um fenômeno inevitável, que surgirá dentro de um Estado mais cedo ou mais tarde.

Ele reserva três capítulos (16, 17 e 18) do livro I, para outras análises da corrupção. Utilizando conceitos filosóficos sobre a matéria e a forma, explica que a corrupção começa a contaminar o povo, que é a *matéria* de um Estado; este, que também faz parte do aparelho burocrático da Cidade, a *forma* do Estado, começa a corromper o próprio sistema político e as *ordenações* (instituições públicas - *forma*). Assim sendo, com o passar do tempo, todo o sistema está comprometido e a cidade *corrompidíssima* de tal maneira, que os bons costumes não mais existem. Nem eles, nem as leis, antigas ou novas, são capazes de reestruturar a ordem naquele lugar (*meios ordinários*); então será preciso uma revolução, a utilização de *meios extraordinários* e o surgimento de um governo forte, para reduzir aquele Estado a um “governo régio”.

Diante disto, temos a tese de José Antônio Martins (2008: 21), que ao estudar o autor renascentista, explana que há duas maneiras de compreender a corrupção em Maquiavel. Têm-se a distinção entre “corrupção moral” e “corrupção política”. Segundo Martins, Maquiavel as analisa como dois elementos distintos, pois o mundo político tem regras próprias, devendo ser analisadas de forma autônoma e desvinculadas da moral particular, pois a noção de corrupção política é diferente da concepção de corrupção moral. Neste aspecto, outros intérpretes do autor florentino também asseveram que suas análises demonstram que o mundo da política possui fenômenos que não se mesclam à vida privada dos povos (Weffort, 2006: 11). De acordo com o “Mestre dos príncipes” é possível analisar a corrupção *lato*



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

*sensu* por dois prismas interpretativos: um ligado à moral individual que indica a ruptura com a virtude, o empobrecimento do caráter, levando consequências terríveis à sociedade, e do outro lado, mostrando que a corrupção é um efeito que vem diretamente dos resultados das regras do mundo político, sem maiores ligações com a retidão do homem.

Este modo de enxergar a corrupção moral e os vícios particulares da pessoa, não tem grande relevância para se analisar a administração daquele que ocupa algum cargo público. O maior problema da acepção moralista, é que acarreta a inversão da qualificação do mundo político, levando o caráter individual das pessoas como sendo o principal vetor de avaliação da corrupção de algum lugar. Sendo esta vista, analisada e julgada de acordo com o próprio indivíduo. Mesmo que este seja um agente público, a alçada moralista “exclui” a presença da corrupção política, ao afirmar que o que de fato existe são indivíduos políticos que são “corruptos” (Martins, 2008: 21). Como será explicado em parágrafos mais à frente, é possível que existam casos onde se manifestem ao mesmo tempo corrupção moral e corrupção política; entretanto, também existem ocorrências onde não há corrupção moral, mas há corrupção política.

Esta linha de raciocínio é a mais apropriada para se compreender a corrupção em nossos dias, pois responsabiliza a fraqueza das leis e das instituições políticas, a falta de preocupação e ação do cidadão em relação às coisas públicas, como sendo geradoras desta “doença endêmica”. A não efetivação da cidadania tem seu lado nefasto no mundo coletivo. Por isso Maquiavel explicara que, quando a Cidade atinge elevados níveis de corrupção política, tornando-se *corrompidíssima*, os meios ordinários já não são capazes de reverter

o quadro. O corpo político já está completamente comprometido, não importando a moral daquele servidor público, já que, honesto ou desonesto, a corrupção continuará a existir.

Quando a corrupção se torna endêmica, virando a própria maneira de atuação de alguma instituição pública, deixando de ser a exceção, passa a ser a “regra” naquela realidade. Tanto é que “os novos funcionários, que chegarem neste meio, logo terão que agir conforme essa regra” (Martins, 2008: 68). Quando a corrupção passa a ser “regra”, não se fala mais em membros ou indivíduos corruptos, e sim que a própria entidade está corrompida, fazendo com que pessoas honestas ou mal intencionadas, atuem conforme essas burlas à lei.

Para elucidar o que estamos afirmando, vejamos o tão falado caso do Mensalão. Em maio de 2005, a revista *Veja* divulgou um vídeo que flagrava a corrupção de agentes públicos dos Correios. Os dirigentes da estatal envolvidos no caso haviam sido indicados pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido então presidido pelo Deputado Federal Roberto Jefferson. Após esta notícia, Jefferson procurou a imprensa para dizer que fazia parte de um esquema de corrupção no Congresso, onde parlamentares de partidos da base aliada receberiam recursos mensalmente (daí a origem do neologismo “mensalão”) do Partido dos Trabalhadores (PT) em troca de apoio ao governo federal. Em 2007, o Supremo Tribunal Federal aceitou a denúncia do procurador-geral da república, Antonio Fernando de Souza, contra 40 pessoas ligadas ao PT, PTB, Partido da República (PR), Partido Liberal (atual PR), Partido Progressista (PP) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), além de bancos, corretoras e agências publicitárias. O julgamento do caso teve início somente em 2012, depois, do período de análise.

Além de buscar apoio de parlamentares, por meio de subornos, outro aspecto mais grave, foi que a estrutura, ou o esquema de corrupção não ter sido desmontado por inteiro. A denúncia do Deputado Roberto Jefferson, se apoiou na premissa de que havia um esquema de nomeações para cargos chave, montado no interior do Governo Federal, cujos ocupantes estariam incumbidos pelos respectivos partidos de desviar recursos para financiamento de campanhas políticas.

Então, além dos desvios de dinheiro público feitos por esses funcionários indicados pelos partidos, está em questão a própria escolha desses nomes. Essas pessoas, conforme a denúncia, já eram indicadas para cumprir a tarefa de desviar recursos e beneficiar os partidos, querendo ou não. Não havia critérios baseados no mérito, capacidade técnica ou gerencial, nem se levava em consideração suas habilidades nesta ou naquela especialidade. Eram simplesmente colocadas lá para realizar um ato de corrupção, pois essa era a lógica da nomeação política. Este era o lado estrutural, um enorme esquema de nomeações para cargos no governo, que, de um lado, garantia à presidência da república, apoio político dos partidos, e de outro, permitia aos partidos se beneficiarem desses cargos para conseguir recursos para suas campanhas (Martins, 2008: 113).

Neste esquema supracitado, se o funcionário desconhecia o verdadeiro teor de sua função (qual era o destino final das verbas movimentadas), estaremos diante de um exemplo onde não há corrupção moral, mas há corrupção política. Podemos observar o seguinte cenário quanto à ocorrência de casos de corrupção: o primeiro é quando algumas pessoas almejam determinado cargo para utilizar-se dele consciente e intencionalmente, a fim de proporcionar para si ou para outrem, ganhos particulares; o segundo, diz respeito

àqueles que desconhecem o poder dos cargos públicos, e ao tomarem posse deles, ficam acostumados ou “viciados” pelas benesses do poder e exercem-no em favor próprio, além de visarem continuidade dessas vantagens. E há o terceiro caso, daqueles que não fazem ideia do poder político, praticam atos de corrupção, induzidos pelo sistema que os envolve, sem saberem, na falsa sensação de estarem fazendo o bem à sociedade.

O importante do escândalo do mensalão, não foi a constatação de que havia corrupção no Governo Federal, mas sim de que ela era estrutural e estava inserida na lógica da ação política do governo. O que deve ser observado com mais cuidado, é o fato dessa lógica de ação política não ter sido alterada. Ao personificar em algumas pessoas a responsabilidade pela corrupção, demitindo-as, ou cassando o seu mandato, atribuiu-se apenas a indivíduos, algo que está na estrutura da instituição política. Esse caso retrata muito bem aquilo que Maquiavel explicara sobre corrupção da matéria e corrupção da forma. A saída de pessoas reconhecidamente corruptas do governo e do congresso nacional, não significou o fim desse tipo de prática, pois a lógica de ação, o mecanismo que leva à corrupção se manteve. Mais do que culpar esses indivíduos é necessário quebrar o esquema, estabelecendo medidas que mudassem as relações entre partidos e governos, regulando as nomeações dos cargos públicos, por exemplo. No tópico seguinte serão observadas algumas legislações, antigas e novas, que visam combater o problema na seara penal.

Se um Estado chega a níveis absurdos de corrupção, é porque não houve força suficiente para coibi-la. Se ela se tornou endêmica é porque o seu combate foi negligenciado. A impunidade nesses casos foi essencial para a configuração de um quadro de instituições fracas

e funcionários corruptos. Assim sendo, é necessário que essa lógica seja quebrada. A pergunta principal que é feita: como? Quebrar uma lógica de ação implica em mudar cultura, modificar condutas e reformar hábitos. Se as pessoas agem de modo desviado, é porque, existem razões para agirem assim. Se a corrupção vira hábito e prática costumeira, deve ser feito um novo trabalho de conscientização, paralelo aos processos de apuração e punição dos casos tipificados. Não é tarefa pequena nem fácil, porém, é importante lembrar que adotar medidas meramente punitivas, como penas mais graves nos tipos penais, não farão outra coisa além de atenuar o problema (Martins, 2008: 70).

## **CONCEITOS E DEFINIÇÕES DOUTRINÁRIAS**

Feitas essas análises filosóficas, partindo para outro prisma interpretativo, as mais variadas classificações doutrinárias convergem para uma mesma situação. O cerne delas aponta para a corrupção como sendo a utilização do que é público, para proveito privado. A expropriação do bem coletivo para fins particulares. No entanto, cumpre expor o assunto com um pouco mais de detalhes. Dessa forma, Manuel Villoria Mendieta (2002: 32) a estuda em quatro grupos distintos, pois existem em seu meio, perspectivas econômicas, jurídicas, sociológicas e políticas, sendo impossível estudá-la isoladamente. Em primeiro lugar temos as definições ligadas ao abuso de autoridade e ao descumprimento das normas jurídicas por parte do agente público. A corrupção decorrente do abuso de autoridade pode existir por razões de benefício particular, não necessariamente econômico. Em uma visão geral do fenômeno, seria toda e qualquer ação de um funcionário público, no exercício de

seu cargo, quando este age em desacordo com as normas jurídicas previamente estabelecidas, com fim de atender a interesses pessoais, familiares, econômicos etc.

O segundo grupo mencionado por Mendieta, diz respeito às análises econômicas e de mercado. Um funcionário considerado corrupto é aquele que utiliza seu cargo como um negócio, o que acontece de forma comum em lugares que não possuem um bom desenvolvimento jurídico. O objetivo deste agente público seria quase que única e exclusivamente, “maximizar seus lucros”, e para isso, se aproveita da situação favorável do mercado e da natural demanda. Neste diapasão, percebe-se a correlação e a funcionalidade entre a corrupção e o modelo econômico, como são os casos da lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e de influência.

O terceiro grupo analisado é aquele que define interesses gerais, fazendo que ela seja presente quando o responsável por algum cargo público é, por razões econômicas ou de outra natureza legal, induzido a atuar favorecendo a quem lhe proporciona algum benefício, e por causa disso, traz danos à coletividade. Um exemplo claro deste grupo é o tão conhecido por nós brasileiros, financiamento privado de campanha política.

E por fim, o quarto grupo se refere aos autores que criticam as aproximações mais moralistas e incluem conceitos históricos e sociológicos do fenômeno em si. É evidente que a estrutura do Estado e os ambientes políticos, sociais, econômicos e jurídicos, variam entre os países, por isso, ao se analisar a corrupção, deve-se utilizar os conceitos históricos apropriados. “Certas condutas consideradas corruptas eram perfeitamente válidas na Europa Ocidental vários séculos atrás, assim, Montesquieu defendia a venda de cargos



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

públicos, ao invés de outros métodos de nomeação (...)” (Mendieta, 2002: 32).

Neste aspecto, Mendieta ainda vislumbra três subdivisões nas definições: corrupção negra, cinza e branca, sendo a negra aquela que engloba toda e qualquer ação condenada pelas elites morais e pela população de modo geral de um determinado país; essa situação faz com que exista uma harmonia entre a lei e a opinião pública. Na cinza há uma situação de ambiguidade: de um lado a elite a condena, mas a maioria da população não a repudia, como foi o caso do consumo de bebidas alcoólicas nos Estados Unidos, durante a vigência da lei seca na década de 1920. Já a branca é aquela livre de oposição pela população de modo geral, e se condenada pela elite, esta não o faz de maneira expressa nem clara. O desenvolvimento moral dos indivíduos e da sociedade poderá explicar como, em um momento o que é considerado corrupção branca, passa a ser cinza e finalmente negra. Aqui incide a importância do exercício da cidadania no combate à corrupção.

Yves Meny (1995: 12) compreende que a corrupção pode ser definida como uma “troca clandestina” entre dois “mercados”: O mercado político, e/ou administrativo; e o mercado econômico e social. Esta troca é oculta porque viola normas jurídicas, públicas e éticas em sacrifício do interesse coletivo, satisfazendo interesses privados (pessoais, empresariais ou partidários). Portanto, essa transação que permite a atores privados de terem acesso a recursos públicos (contratos, financiamentos, decisões políticas), é feita de maneira privilegiada e tendenciosa, sem transparência nem concorrência. Esses personagens públicos, corrompidos pelas vantagens materiais, ou promessas futuras, amealham benefícios para eles mesmos ou para as organizações que façam parte.

Este crime, como podemos ver, sempre apresentou uma vertente que o considera como um abuso de confiança. De acordo com essa linha, o funcionário público é o autor principal, e quem o corrompe, o “corruptor”, autor secundário, formando assim uma unidade criminosa, “sendo que, nesta bilateralidade, ambos são partícipes do mesmo crime” (Livianu, 2006: 31). A existência da bilateralidade é crucial, incluindo-se a presença do corruptor e do funcionário corrupto. Outra visão mostra que ela seja uma conduta independente e sujeita a dois tipos penais, “corrupção passiva” e “corrupção ativa”. No âmbito social ela altera a ordem natural das coisas, sendo um fenômeno permanente na vida humana. Consiste em tornar privado o que é público, ação que resulta no abuso de prerrogativas de alguém que exerce um monopólio.

O perigo maior do fenômeno se dá quando há institucionalização desses comportamentos, percebendo-se a deslegitimação das regras jurídicas oriundas da certeza de que a corrupção dominou política, a economia e permitiu o suborno dos legisladores e a fraude na justiça. Este quadro distorce todas as funções sociais, minando as instituições no plano político, freando a economia e desviando-a de seus objetivos principais. No plano social, concentra riqueza e poder nas mãos de ricos e poderosos (Livianu, 2006: 33).

Na doutrina existem algumas distinções entre corrupção e práticas corruptas, referindo-se à primeira como o produto final de vários comportamentos isolados que, num determinado tempo e reiteradamente, contamina todo o sistema social. Não se pode, entretanto, falar em corrupção quando se trata de um ato isolado do funcionário público, sem uma reiteração, “o que não tem uma



# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

influência maléfica na comunidade, embora seja por si só ato reprovável” (Meny, 1995: 16).

É bem verdade que hoje existem muitas previsões de combater o problema. Um muito falado pelo senso comum é em relação ao ensinamento de princípios e conscientização de valores públicos e éticos na formação dos cidadãos, a fim de que o ideal de bem coletivo esteja presente no caráter dessas pessoas, que futuramente serão investidas na função pública, evitando-se que este quadro se perpetue. Campanhas dessa qualidade são inegavelmente importantes, porém, confiar no homem têm se mostrado perigoso, além de insuficiente. Sem mencionar o fato de que, Maquiavel continua atual. Seus ensinamentos nos dizem que por mais honesto que alguém seja, no meio político deverá adaptar-se às regras deste ambiente, praticando ou sendo conivente, caso contrário, sua permanência no mundo político não será duradoura.

O nosso cenário não nos deixa em uma posição confortável, quanto ao que deve ser feito. Por um lado, punir casos de corrupção é importante, porém não basta; investir em educação para trazer consciência cidadã ao povo demanda tempo e o sucesso quanto aos resultados almejados, não são certos nem precisos. A situação é delicada.

Por se considerar que não se pode esperar das pessoas que tenham um comportamento pessoal altruísta voltado para o bem-estar geral, questiona-se se é possível alterar o equilíbrio de perdas e ganhos oriundo do comportamento corrupto por meio de uma reforma organizacional, destacando, em primeiro lugar, o papel dos sistemas de inspeção e punições, junto com uma imposição rigorosa, podem fazer verdadeira diferença nos padrões de

comportamento (Sen, 2005: 312). Cumpre agora observarmos como o crime de corrupção é previsto em nosso ordenamento jurídico.

## **ALGUMAS LEGISLAÇÕES PENAIS**

Na atualidade em razão da complexidade social, o advento contra bens difusos, em que se incluem a corrupção, assim como os crimes contra o meio ambiente, ou tráfico de entorpecentes, fez surgir muitas leis penais em branco, uma vez que para este tipo de criminalidade torna-se difícil ao legislador tipificar todas as condutas e seus reflexos num único tipo penal (Livianu, 2008: 55).

Vejamos algumas legislações na temática. Nosso código Penal atual trata em sua parte especial, título XI, “dos crimes contra administração pública”, artigos 312 a 359-H. A partir de 1991, houve o decreto 325, de 1º de novembro, disciplinando a comunicação de crime funcional contra a ordem tributária (através da lei 8.137/1990), ao Ministério Público Federal, com relação ao enriquecimento ilícito de agentes públicos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função, abrangendo a administração pública direta, indireta ou fundacional.

Também temos no Direito Administrativo duas leis muito famosas: a nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa), indicando que os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei (art.1º); e a Lei de Licitações, 8.666/1993, que além de tratar dos contratos e licitações Administrativas,



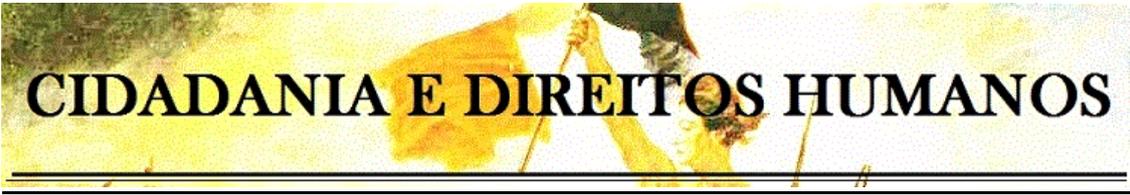
## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

regulamentou o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Também trata em seus artigos 89 a 99 os crimes relativos à corrupção. Já o decreto 978, de 10 de novembro de 1993, regulamentou o artigo 13 da lei de Improbidade, que trata da declaração de bens e valores que integram o patrimônio dos servidores públicos, ampliando a medida para os cônjuges, companheiros, filhos ou qualquer outro dependente econômico desses agentes.

Em 07 de outubro de 2002, o decreto 4.410 promulgou a Convenção Interamericana contra a corrupção, de 29 de março de 1966, reconhecendo que ela desgasta a legitimidade das instituições públicas, atentando contra a sociedade, justiça, bem como o bem-estar da população. Em próprias palavras da Convenção:

Temos ainda a lei 10.467/02, incluindo no Código Penal um Capítulo sobre os “crimes praticados por particular contra a Administração Pública Estrangeira”, mencionando o tipo penal “corrupção ativa em transação comercial internacional” e “tráfico de influência em transação comercial internacional”. Também temos o artigo 337-D, trazendo o conceito de funcionário público estrangeiro.

A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, estabelecendo, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determinando outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Esta lei recebeu o apelido de “Lei da Ficha Limpa”. É uma lei duramente criticada, visto que, em seu artigo 2º, prevê que seus efeitos serão dirigidos àqueles que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 anos seguintes (grifo nosso).

Além de ter feito um significativo serviço, nas eleições de 2014, para os cargos do poder legislativo federal, impedindo que cerca de 240 pessoas “ficha suja” se candidatassem, evitando que um número alto de pessoas em débito com a justiça entrasse na função pública. Mesmo assim, esta lei não conseguiu barrar a candidatura de José Sarney, por exemplo, reconhecido pela crítica e opinião pública, como um dos políticos mais corruptos do Brasil, aonde seu nome figura nas mais variadas investigações da Polícia Federal. No seu currículo de “maracutaias”, estão superfaturamentos faraônicos de obras públicas, tráfico de influência, compra de votos, falsificação de dossiês para incriminar opositores, venda ilegal de terras pertencentes ao Estado, etc (Dória: 2010: 37).

Existe desde 2013, a lei anticorrupção empresarial, (nº 12.846). Esta Lei responsabiliza de forma objetiva, administrativa e civilmente, pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Dentre alguns pontos de destaque, há previsões de multa, variando entre 0.5% a 20% do faturamento bruto da empresa que praticar atos de corrupção. De igual forma, visando maior transparência na gestão governamental, temos a Lei do Acesso à Informação, (nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), obrigando as entidades públicas a divulgarem informações de interesse coletivo, independentemente de solicitações; também não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Esta lei visa resguardar os direitos de acesso a informações previstos no inciso



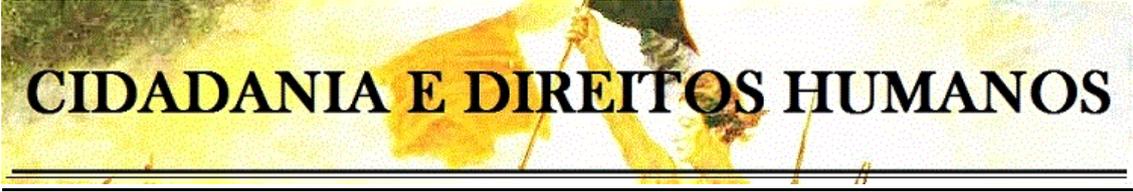
## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

XXXIII do art. 5º; no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Diversas entidade da sociedade civil, coordenadas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) foram às ruas colher assinaturas para dar início ao projeto de lei, de iniciativa popular, que originou a Lei 9.804 de 28 de setembro de 1999, intitulada de Lei de Combate à Corrupção Eleitoral (Arruda: 2002: 28).

A Lei nº 12.527/2011 conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, preceitua que os procedimentos previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º).

Por último, mas não menos importante, enquanto escrevamos estas linhas ainda não fora aprovado, permanecendo em trâmite no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 1.202/07, do deputado Carlos Zarattini, que regulamenta a atividade de lobby e de grupos de pressão junto ao setor público. Segundo ele, a regulamentação poderá tornar essa prática mais transparente, contribuindo para o debate democrático entre todos os setores interessados nas decisões do Poder Público e evitar corrupção.

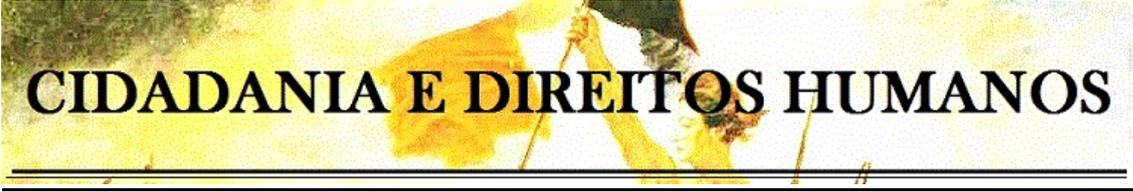


## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

O deputado afirma que os Estados Unidos, Inglaterra, França e México mostram que o lobby ganha importância crescente na atividade parlamentar. Para o Deputado, a experiência de regulamentação nesses países prova que é possível o controle social dessa prática. No Congresso dos Estados Unidos, explica, mais de 3,7 mil entidades registradas atuam regularmente no lobby, cadastrando previamente seus representantes e prestando contas semestralmente de suas atividades, dos recursos que recebem e para quem os destinam.

Pelo projeto, as pessoas físicas e jurídicas que exercerem, no âmbito da Administração Pública Federal, atividades tendentes a influenciar a tomada de decisão administrativa ou legislativa, deverão cadastrar-se perante os órgãos responsáveis pelo controle de sua atuação. No âmbito do Poder Executivo, devendo o credenciamento ser feito pela Controladoria-Geral da União. Cada entidade cadastrada deverá indicar até dois representantes, um titular e um suplente. O titular será responsável por todas as opiniões ou informações prestadas pela entidade que representa. A omissão de informações e a tentativa de omitir ou ocultar dados ou confundir serão punidas com a cassação do credenciamento.

A proposta ainda prevê que os lobistas ficarão proibidos de oferecer, e os agentes públicos proibidos de receber, presentes, cortesias, gentilezas e favores. Então, de acordo com o mentor deste projeto, fica garantido um tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório no Legislativo. A proposta também prevê que os profissionais devem prestar contas anualmente de seus gastos e de pagamentos feitos a pessoas físicas que ultrapassem mil Unidades Fiscais de Referência (Ufirs) — cerca de R\$ 1.790,00.



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

A qualquer momento, os lobistas credenciados poderão ser convocados pelos presidentes das Casas do Poder Legislativo, pelo ministro do Controle e Transparência e pelo presidente do Tribunal de Contas da União para prestar esclarecimentos sobre sua atuação ou meios empregados em suas atividades. Na avaliação de Zarattini, a proposta ganha ainda mais importância no atual momento político. "Casos de corrupção envolvendo relações promíscuas entre representantes do setor privado e do setor público comprometem a idoneidade do processo decisório e o projeto é fundamental para que se supere esse déficit legislativo e se ingresse numa fase de moralização e transparência do lobby parlamentar e no âmbito dos poderes Executivo e Judiciário".

Importante observar que, enquanto escrevíamos essas linhas, em novembro de 2014, este projeto tinha sido despachado na data de 22 de março de 2012, encontrando-se à espera de análise da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), quando sua data de origem é de 5 anos antes. Nesse sentido podemos ver que o Ministro da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, estava coberto de razão, quando afirmara que a corrupção tem na burocracia uma importante aliada.

O Lobby é uma das principais fontes de origem da corrupção nos Estados Unidos. Em sentido contrário ao que afirmara o Deputado do Projeto de Lei mencionado nos parágrafos anteriores, o Professor de Direito, Lawrence Lessig, da Universidade de Harvard, mostra em suas aulas e palestras o quão nefasto é essa atividade. Pior ainda por ser permitida por lei, sendo uma corrupção maquiada. De acordo com seus estudos, de 30% a 70% dos candidatos e dos congressistas norte americanos passam a maior parte de seu tempo levantando fundos para financiamento de campanhas políticas. Neste



## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

cenário as atividades dos Legisladores são voltadas quase que exclusivamente aos fins de satisfazer seus “credores”, já que quando tomam posse do cargo, estão completamente endividados.

Decorrente disso, na opinião pública americana, entre 70 a 80% dos eleitores acredita que o “dinheiro compra (faz/traz/cria) resultados no congresso”. Como efeito, essa crença corrói a confiança na instituição, visto que a ABC New York levantou dados que apenas 9% da população confia nos parlamentares.

Em terceiro lugar, existe o efeito dominó, diminuindo a participação popular consideravelmente. Em 2008 nos EUA foi criada uma campanha de conscientização dos jovens para que fossem às urnas. Neste ano foi registrado o maior número de jovens votando na história. Porém em 2010, o cenário foi simplesmente inverso, havendo a menor participação de jovens já vista. Mais de 40% dos cidadãos se recusaram a votar, devido à (falta de) crença na classe política. Uma pesquisa feita a fim de descobrir os motivos desta inversão, descobriu que a opinião pública em sentido amplo acredita que “não importa quem vença, interesses privados ainda tem muito poder para evitar que mudanças reais aconteçam” .

Um sistema corrompido utiliza-se dos mecanismos burocráticos impondo barreiras para auxiliar sua perpetuação, maculando a participação popular. Da mesma forma, o sentimento causado por esse quadro distorcido da esfera política, desmotiva a população a exercer seu direito-dever de cidadania. Como consequência desse descrédito com a classe política, perdura-se o quadro de desinteresse da população em relação às questões que envolvem a sociedade, suas diretrizes e a atuação do Estado. Dessa forma, como indicamos ao longo deste trabalho, o desinteresse popular com a política e o não



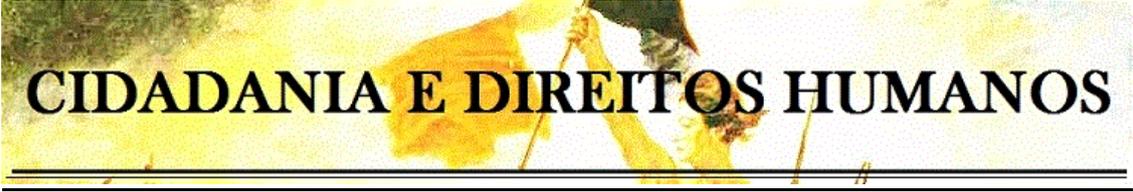
## CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

exercício da cidadania abre portas para a proliferação de casos de corrupção.

Em sentido muitíssimo similar, a série de documentários “Why Poverty?” (Por que pobreza?), em seu episódio “Park Avenue: money, power and the American dream” mostra que o professor Lessig está correto em suas explanações. A corrupção é um “câncer”, e o lobby uma de suas mais fortes complicações do “quadro de saúde do corpo político”.

Dessa forma, vemos que não faltam mecanismos de repressão ao fenômeno, nossa legislação é extensa e detalhada. Nem falta consciência das autoridades e instituições acerca da gravidade do problema da corrupção. Sem contar o fato que inúmeros movimentos nacionais e internacionais, ONG’s e profissionais acadêmicos voltam seus olhos à temática, na tentativa de encontrar soluções para o seu fim, ou pelo menos, diminuição de sua incidência.

Então, se o exercício da cidadania é a chave para efetivas mudanças sociais e a descentralização do poder e dos meios de produção das mãos de uma parcela ínfima da sociedade, é justamente esse o ponto mais atacado pelo fenômeno da corrupção. José Antônio Martins (2008: 116) lembra ainda, que o melhor remédio para a corrupção, prescrito desde a Antiguidade, é a participação política e o envolvimento com *res pública* (grifos do autor), com as coisas públicas, com aquilo que diz respeito a todos. Nas sociedades que se esquecem da esfera pública, o terreno resta preparado para a proliferação de casos de corrupção. “Ao contrário, naquelas onde os indivíduos têm consciência de que devem tomar parte na esfera da vida que ultrapassa o *eu*, fazendo dela um *nós*, (grifos do autor) a corrupção e os corruptos correm sérios riscos”.



# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

Afirma que não inventaram ainda nenhum remédio melhor do que o exercício da cidadania para dar conta das doenças políticas.

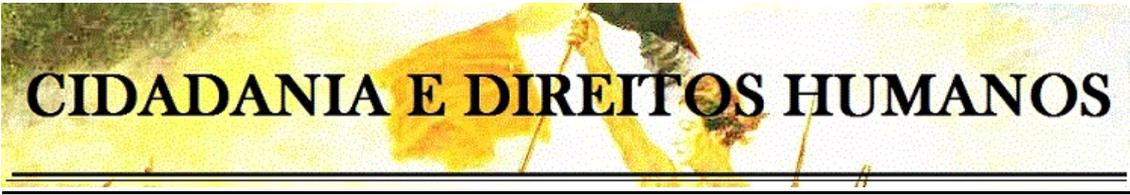
## **CONCLUSÃO**

A corrupção existe em qualquer meio onde se teçam relações humanas, seja na seara pública, ou no ramo particular, bastando que existam os elementos necessários para sua incidência, como o interesse de ganhos próprios e o intuito de benefícios em detrimento dos demais membros.

O ser humano sempre esteve propenso às práticas desonestas e mesquinhas que só beneficiam a si. De igual forma levando a análise para um âmbito menos privado, corrupção política sempre existiu, mas também talvez sempre existirá, o que por óbvio não exclui a necessidade de controle por parte do Estado e sociedade. Preza-se pelo caráter preventivo dessas condutas.

Modificar a estrutura sob a qual o sistema político está fincado deve ser o objetivo de maior importância dos governos e gerações vindouras. Antes de perguntarem se as metas dos povos não deveriam ser reduzir miséria e tantas outras mazelas sociais, respondemos que este cenário futuro de justiça e igualdade só será possível quando conseguirmos refrear a incidência desta “doença”. Ela tem sua parcela de culpa pelas guerras, analfabetismo, exclusão social, violência urbana, problemas ambientais e tantas outras situações que nos fazem temer a chegada do amanhã.

As autoridades e a população de forma geral devem estar atentas, pois este crime, mais que muitos outros, sempre encontra uma maneira de se imiscuir nas esferas de convivência humana, burlando leis e códigos de conduta. Quentin Skinner (1988: 104-112), ao interpretar Maquiavel, no tocante à prevenção da corrupção,



# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

atribui ao povo o dever de “vigília”. Assim sendo, sem a presença da população na fiscalização das diretrizes do Estado, nós não conseguiremos modificar os rumos preocupantes que o País caminha. Ressaltamos que o investimento na cidadania e na educação que permita, não só a participação efetiva do cidadão na vida política, mas também a lapidação do ser humano como indivíduo melhor, não trará efeitos imediatos. Mas como fora abordado em linhas anteriores, é uma medida que deve ser adotada agora, visando efeitos futuros. No cenário atual, precisa ser quebrada a lógica de ação dos Governos, que dão azo ao surgimento de mais corrupção política, e isto só será possível quando o efetivo exercício da cidadania estiver em harmonia na consciência coletiva de dever cívico do povo.

## REFERÊNCIAS

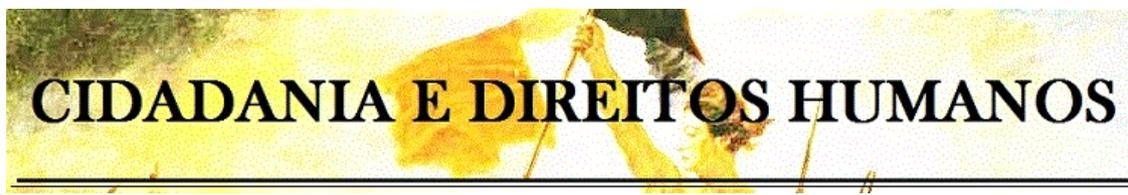
Arruda, A., Freitas, Â., e outros.(2002).**Direito Constitucional e políticas públicas**, Recife, EDUPE.

Avritzer, L.,e outros. (2008).**Corrupção Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Câmara, **Projeto Regulamenta o Lobby**, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/NAO-INFORMADO/104783-PROJETO-REGULAMENTA-ATIVIDADE-DE-LOBBY.html> acesso em: 07/11/2014.

Congresso em Foco, **Candidatos Barrados pela Lei da ficha limpa**, disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eleicao-2014-os-candidatos-barrados-pela-lei-da-ficha-limpa/>Acesso em: 29/10/2014.

Convenção Interamericana Contra Corrupção. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>, acesso em: 29/10/2014.



# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

Dória, P. (2010). **Honoráveis Bandidos: um retrato do Brasil na era Sarney**. São Paulo, Geração Editorial.

Folha, **Entrevista Com Roberto Jefferson de 06/06/2005**, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200504.htm> , acesso em: 27/10/2014.

Lessig, L., **The Problem With Money In Politics**, disponível em: [www.youtube.com/watch?v=3xzVBe3hmOk&noredirect=1](http://www.youtube.com/watch?v=3xzVBe3hmOk&noredirect=1) acesso em: 05/07/2014.

Livianu, R. (2006). **Corrupção e Direito Penal - Um diagnóstico da Corrupção no Brasil**. São Paulo, Quartier Latin.

Martins, J. **Corrupção**. (2008). 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo, Globo.

Maquiavel, N. (2007). **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo, Martins Fontes.

Manchetômetro, **Avaliação das notícias sobre escândalos políticos**, disponível em: <http://www.manchetometro.com.br/?s=corrup%C3%A7%C3%A3o> , acesso em: 22/10/2014.

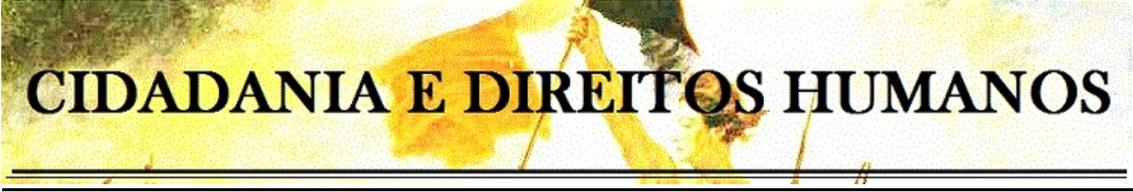
Mendieta, M. (2002). **Ética Pública y Corrupción**, disponível em: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/V55X9VIH8JCVCV6EH4SPR93GF7FAYS.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/V55X9VIH8JCVCV6EH4SPR93GF7FAYS.pdf) , Acesso em 16/08/2014.

Mény, Y. (1995) **Corruption, politique et démocratie**, disponível em: [http://www.revues-plurielles.org/\\_uploads/pdf/9\\_15\\_2.pdf](http://www.revues-plurielles.org/_uploads/pdf/9_15_2.pdf) , acesso em: 29/10/2014.

**Park Avenue: money, power and the American dream, Why Poverty**, dirigido por Alex Gibney, produzido por Blair Foster, Jigsaw Productions & Steps International, 2012, Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=6niWzomA\\_So](https://www.youtube.com/watch?v=6niWzomA_So) acesso em: 15/06/2014.

Sen, A. (2005). **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras.

Skinner, Q. (1988). **Maquiavel**. São Paulo, Editora Brasiliense.



# CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

---

---

Tribuna, **Corrupção e Burocracia**, disponível em: <http://www.tribunadabahia.com.br/2013/05/27/ministro-da-cgu-diz-que-burocracia-no-pais-ajuda-esconder-corrupcao> acesso em: 07/11/2014.

Weffort, F e outros. (2006). **Os Clássicos da Política**, São Paulo, Editora Ática.