

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO**

Raulino Jacó Brüning

**TESE APRESENTADA NO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA,
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO
TÍTULO DE DOUTOR EM DIREITO**

Orientador: Professor Doutor Paulo Henrique Blasi

Florianópolis, setembro de 1.997

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

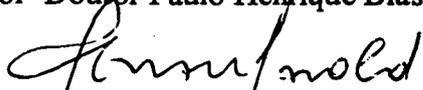
A TESE: “**CORRUPÇÃO: CAUSAS E TRATAMENTO**”.

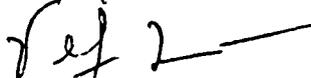
Elaborada por **RAULINO JACÓ BRÜNING**, e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada para a obtenção do título de **DOUTOR EM DIREITO**.

Florianópolis, 25 de setembro de 1997.

BANCA EXAMINADORA:


Professor Doutor Paulo Henrique Blasi – Presidente


Professor Doutor Cesar Luis Pasold – Membro


Professor Doutor Volnei Ivo Carlin – Membro

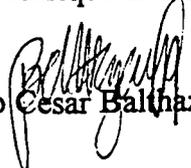
Professora Doutora Maria Sylvia Zanella di Pietro- Membro

Professor Doutor Clèmerson Merlin Clève – Membro

Professor Orientador:

Professor Doutor Paulo Henrique Blasi

Coordenador do Curso:

Professor Doutor Ubaldo Cesar Balthazar


AGRADECIMENTOS

Agradeço a realização deste trabalho ao inestimável incentivo e apoio dos professores e servidores do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial do Professor Orientador - Doutor Paulo Henrique Blasi, dos atuais dirigentes do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, dos estagiários de Direito Helen Crystine Corrêa Sanches, Rodrigo Cobra Sanches, Fernando Gouvêa e dos meus familiares e amigos.

DEDICATÓRIA

Dedico esta obra ao Instituto Catarinense de Defesa da Cidadania e Combate a Corrupção - INCCOR, primeira entidade do gênero criada no Brasil, em 8/12/94, na cidade de Florianópolis, pelos nobres ideais que a inspiraram e pelos relevantes serviços prestados à cidadania brasileira.

“A aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou nele é exposta.”

SUMÁRIO

RESUMO	XIII
ABSTRACT	XI
RÉSUMÉ	XIV

INTRODUÇÃO	1
-------------------------	----------

CAPÍTULO I

CONCEITUAÇÃO DA CORRUPÇÃO

1. Conceito de corrupção: enfoque etmológico-filosófico.....	7
2. Conceito de corrupção: enfoque moralista.....	10
3. Conceito de corrupção: enfoque jurídico.....	13
4. Conceito de corrupção: enfoque político.....	18

CAPÍTULO II

ESBOÇO HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO

1. A corrupção na Antigüidade.....	29
2. A corrupção na Idade Média.....	33
3. A corrupção nas Idades Moderna e Contemporânea.....	36
3.1. A distinção entre interesse público e interesse privado.....	36
3.2. Enfoque político-jurídico.....	37
3.3. Levantamento de processos instaurados em Santa Catarina nos anos de 1985 a 1995 por prática de crimes contra a Administração Pública.....	54

CAPÍTULO III

CAUSAS DA CORRUPÇÃO

1. Considerações iniciais.....	57
2. Causas culturais.....	60
3. Causas econômico-sociais.....	67
4. Causas políticas.....	73
4.1. A diminuta participação da sociedade nas atividades do Estado.....	74
4.2. O gigantismo do Estado.....	76
4.3. A centralização do poder.....	77
4.4. Intransparência político-administrativa.....	80
4.5. Distorções no sistema eleitoral e partidário.....	81
5. Causas jurídicas.....	85

5.1. Brandura das penas.....	86
5.2. Ineficácia das penas de prisão.....	87
5.3. Imperfeições na lei das inelegibilidades.....	88
5.4. Deficiências no elenco dos tipos penais.....	89
5.5. A desarticulação dos órgãos de controle.....	90
5.6. As imunidades parlamentares.....	91
5.7. Ineficácia dos controles oficiais.....	92
5.8. Deficiências outras na apuração dos fatos.....	93
6. Resultados de uma pesquisa de opinião pública sobre causas da corrupção.....	96

CAPÍTULO IV

TRATAMENTO DA CORRUPÇÃO

1. Considerações iniciais.....	99
2. Medidas culturais.....	103
3. Medidas econômico-sociais.....	106
4. Medidas políticas.....	109
5. Medidas jurídicas.....	121
5.1. Participação social nos órgãos de controle.....	123
5.2. Facilitação do acesso aos órgãos de controle.....	124
5.3. Eficiência na apuração dos fatos.....	125
5.4. Agilização dos processos.....	127
5.5. Adequação das penas.....	128
5.6. Maior rigor nas penas.....	130
5.7. Limitações às imunidades dos mandatários políticos.....	131
5.8. Correções na lei das inelegibilidades.....	132
5.9. Articulação dos órgãos de controle.....	133
5.10. Criação da ação reparatoria de improbidade pública.....	135

CONCLUSÕES.....	138
------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140
--	------------

ANEXO – Questionário sobre causas da corrupção.....	146
--	------------

RESUMO

O tema central desta tese é a investigação das causas da atual corrupção pública brasileira e a apresentação de sugestões destinadas a combatê-la, embora que, para se conhecer profundamente o assunto, foram pesquisados inicialmente os significados do termo e seu esboço histórico, compreendendo ao todo quatro capítulos, a saber:

O primeiro, intitulado “Conceituação da corrupção”, inicia com uma exposição das várias tendências e critérios de definição constantes da literatura universal, divididas, basicamente, nas correntes moralistas e legalistas, segundo a perspectiva ou ângulo científico do estudo.

Na seqüência o vocábulo é conceituado sob os pontos de vista moral, jurídico e político, ocasião em que é feita uma crítica à estreiteza do significado dado pelo legislador, em cujo contexto busca-se ampliar a designação, demonstrando-se que muitas das condutas das autoridades públicas são consideradas corruptas pela sociedade, embora os textos legais não as definam como tal, ou são de difícil enquadramento legal, mormente as praticadas com discricionariedade política.

O autor postula que o fenômeno seja conceituado à luz do critério ético-político da legitimidade, ângulo pelo qual podem ser consideradas corruptas todas aquelas atitudes que almejem um benefício privado à custa do patrimônio público, pouco importando se apenas ou não nos diplomas legais.

O “Capítulo II” é destinado ao “Esboço histórico da corrupção”, e visa demonstrar sua perenidade, apurar como o fenômeno se manifestava, e, ainda, como fora concebido nos regimes jurídicos, assim dividido:

1. “A corrupção na Antigüidade”, surgida nos primórdios da organização política da *polis*, encontrando-se primitivas referências no Código de Hamurabi, na legislação do Egito antigo e no direito hebreu, consolidando-se definitivamente nos textos legais na era clássica do direito grego.

2. “A corrupção na Idade Média”, praticada não mais no contexto da democracia das cidades-estado antigas, mas sim no do familismo feudal, caracterizado pela origem divina do poder, hereditariedade do trono, reino composto de parentes e amigos do monarca, irresponsabilidade do príncipe, venda de cargos públicos, etc.,

modelo político no qual a expressão compreendia apenas um pequeno leque de infrações.

3. “A corrupção nas Idades Moderna e Contemporânea”, iniciando-se com a “Distinção entre interesse público e privado”, prosseguindo-se com o “Enfoque político-jurídico” do Estado Moderno, submetido ao direito, encarregado de defender o interesse geral e fundamentado em novos valores ético-políticos, como a soberania popular, o mandato representativo e a responsabilidade dos eleitos. Por oportuno, são denunciados diversos abusos recentes da classe política, a exemplo das imunidades parlamentares, fisiologismos, favorecimentos, privilégios e outras condutas incompatíveis com o interesse público e socialmente consideradas práticas corruptas.

Nessa ambiência, a corrupção adquire importância social e política e progressivo tratamento na legislação da maioria dos países.

É apresentado, também, um esboço da história da corrupção no Brasil, evidenciando suas características, origens e peculiaridades, acompanhado de um extenso rol de escândalos do governo nas últimas três décadas.

O Capítulo termina com um levantamento feito pelo Ministério Público das ações judiciais instauradas em Santa Catarina, no período de 1.985 a 1.995, por prática de crimes contra a Administração Pública (peculato, concussão, corrupção e prevaricação), possibilitando concluir que, apesar da relevância do problema, a Justiça só trabalha com uma reduzidíssima porcentagem da criminalidade real.

No “Capítulo III” são investigadas as “Causas da corrupção”, entendidas como as condições culturais, econômico-sociais, políticas e jurídicas nas quais ela tende a proliferar.

Assim, partindo-se das causas naturais (imperfeições da natureza humana), se os padrões culturais e éticos da nação propiciarem a corrupção, aumentarão as chances de sua prática. Se, além disto, existirem sérias injustiças sociais, mais se abrirão as portas à generalização do mal. Se, nesse quadro, forem adicionadas intransparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios públicos, centralização do poder e outras atitudes antidemocráticas, mais corrupção deverá ocorrer. Por último, se nesse processo cumulativo de causas forem incluídas inúmeras distorções no ordenamento jurídico, como penas inadequadas, lentidão nas investigações, congestionamento da Justiça, mecanismos procrastinatórios, ineficácia dos controles

formais, impunidade e outras dificuldades, sem dúvida, a corrupção torna-se-á endêmica e imune aos meios clássicos de controle.

Afora o exame de vasta literatura nacional e estrangeira, artigos de revistas especializadas e entrevistas com autoridades no assunto, a investigação das causas da corrupção no Brasil, contou, ainda, com uma densa pesquisa de opinião pública, junto a seiscentas e quinze pessoas de elevada cultura, tendo sido apontados os fatores culturais, como a principal causa da corrupção em nosso país, não obstante seu caráter meramente ilustrativo.

No último Capítulo (IV), denominado “Tratamento da corrupção”, é apresentado um esboço de “Programa de Combate à Corrupção”, composto de um numeroso elenco de medidas destinadas a prevenir e reprimir o mal, classificadas em: “Medidas culturais” - processos educacionais de mudança de valores, hábitos e práticas sociais; “Medidas econômico-sociais” de combate ao subdesenvolvimento - diminuição das desigualdades sociais, do analfabetismo, do desemprego, melhoria das condições de saúde, moradia e salário; “Medidas políticas” - incluindo um rol de trinta e cinco sugestões tendentes a aumentar a participação da sociedade nas atividades públicas; e “Medidas jurídicas”, em número de dez - facilitação do acesso à justiça e aos órgãos de controle, melhor eficiência na apuração dos fatos, articulação dos órgãos de controle, celeridade processual, adequação das penas, dentre outras.

Especial atenção é dada ao aspecto político da corrupção, face a freqüente falta de vontade política de enfrentá-la, motivada pelo fato de que a corrupção é um delito perpetrado nos círculos do poder.

Sugere-se, por fim, que este diversificado elenco de medidas sirva de orientação à formulação de políticas públicas de combate à corrupção, não como um plano de governo, mas de Estado, um objetivo permanente, em parceria com a sociedade, a ser implementado em todas as áreas referidas, no objetivo de manter sob controle os altos índices de corrupção denunciados em todos os períodos da história política do Brasil.

ABSTRACT

The principal idea of this thesis is the study of the Brazilian public corruption, to present its causes and how to combat it, although it has studied, at first, this word meanings and his historic sketch to achieve an ample knowledge about this subject, it has got four chapters:

The first one, named “Corruption Conception”, it starts with na exposition of the various tendencies and definition criterions in the universal literature, it is divided, basically, in the moralistics and legalistics currents, according to the perspective of scientific investigation.

In the sequence the corruption word meaning is analysed by the moralistic, juridical and political points of view, at this moment is criticized the so restrict meaning of corruption given by the legislator, and it’s tried to amplify the designation, showing that a lot of these public authorities conduct are considered corrupt by the society, although the legal texts do not consider like that, or they are so hard to put into a legal frame those.

The author says that the corruption needs to be explained by the ethics-political criterion, for this side all the attitudes can be considered corrupt, since that they want a private benefit in detriment of the public patrimony, without importancing if they are punished or not in the legal certificates.

The “Chapter II” is about “Historic sketch of the corruption” it shows the perenity of it, to discover how it happens, and how it was included int he juridical system, the chapter was divided like this:

1. “The corruption in the Ancient times”, it started in the first days of the *polis* political organization, here can be founded primitive references, in the Hamurabi Code, in the ancient Egypt and in the Hebrew laws, it was consolidated definetively in the Greek law Classical Era legal texts.

2. “The corruption in the Middle Age”, that was done in the familiar feudal structure, no more in the ancient estate cities democracy context, in this period the power was characterized by its divine origin; hereditary succesion of throne, the structure was composed by the monarch relatives and friends, prince irresponsability, sale of public

function, etc, political model where the expression just meant a small quantity of infringements.

3. “The corruption in the Modern and Contemporanea Ages”, this chapter starts with the “Distinction between the public and the private interest”, following that the “Political-Juridical Focus”, of the modern Estate, under the law, that needs to defend the general interests and they are based on the new ethics-political values, as the popular soberany and representative mandate and the elected people responsibility. At this point, it is denounced a lot of recent overuse of the political class, like the parlamentar immunities, corporations, favours, privileges e other actions that don’t go together with the public interests and they are considered corrupts by the society.

At this point, the corruption receives the social and political importance and it takes, also, a progressive legislation treatment from various countries.

It’s presented, also, a sketch about the Brazilian corruption history, showing its characteristics, origin and peculiarities, and there is a wide list of government scandals, in the three last decades.

The chapter ends with a “Ministério Público” data about juridical actions initiated in the period between 1985 to 1995, in Santa Catarina, for making crimes against the public administration (“peculato, concussão, corrupção” and “prevaricação” – these crimes are included in the Brazilian Criminal Code), it is possible to conclude that, in spite importance of the problem, the Justice only works with a very small quantity of real criminality.

In the “Chapter III” the “Corruption causes” are investigated, they are the cultural, social-economical, political and juridical conditions, in those the corruption increases.

Thus, it begins by the natural causes (human nature imperfections), if the cultural and ethics standard of the nation can give an appropriate area to be created the corruption, the chances of its practice will increase. If, besides, there are large social injustices, it will be easier to open the doors for its generalization. And, if in this situation there aren’t administrative transparencies, and there are authoritarianism, social exclusion of the public business, the central power and other antidemocratic attitudes, the corruption can happen, more and more. At least, if in this cumulative process will be included a lot of distortions in the juridical order, as the inadequate punishment, slow investigations, congestion in the Justice, slow mechanisms, the inefficacy of formal

controls, impunity and other difficulties to punish the corrupt men, there are no doubts that the corruption could become endemic and to be hard to control by the classical methods.

It was consulted a lot of books from the national and foreign literature about this subject, articles from specialized magazines and interviews with some authorities in this subject, the investigation about the corruption causes in Brazil, there are, also, a so dense public survey, six hundred and fifteen people of a high culture were asked about it, and it was possible to verify that the cultural points are considered the principal cause of the corruption in our country, spite of its illustrative nature.

The last Chapter (IV), named "Corruption treatment", it is presented a sketch of the "Combat Program Against the Corruption", composed by a lot of attitudes to prevent and combat it, classified like that: "Cultural attitudes" – educational processes of changing values, habits and social practices; "Economic-social attitudes" to combat the underdeveloped – decreasing of social differences, analphabetism, unemployment, advance of the health conditions, dwelling and salary; "Political attitudes" – including a rol of thirty-five suggestions to increase the civil society participation in the public business; and "Juridical attitudes", they are in number of ten - becoming easier the access to the justice and the control organs, to become faster and better to inquiry the facts, articulating the control organs, a quickly process, adequated punishment, and others.

It's given special attention to the political aspect of the question, in front of the political desire to go against of it, because corruption is a fault perpetrated in the power circles.

Finally, it is suggested these can give directions to formulate the public politics of corruption combat, not like a government plan, but a plan permanent target, together with the society, to be improved in all the refered areas, to put under control the high corruption taxes denounced in all the periods of Brazilian political history.

RESUME

Le thème central de cette thèse est l'investigation des causes de l'actuelle corruption publique et la présentation de suggestions destinées à la combattre ; pour connaître à fond le sujet, d'abord ont été recherchées les significations du terme et son ébauche historique, dont le tout comprend quatre chapitres:

Le Chapitre I, nommé "La conceptualisation de la corruption", commence par une exposition des différentes tendances et des différents critères de définition compris dans la littérature universelle, partagés essentiellement entre les courants moralistes et les courants légalistes, selon la perspective ou l'angle scientifique de l'étude.

Ensuite, le mot est conceptualisé sous les points de vue moral, juridique et politique, moment où est faite une critique à l'étroitesse de la signification donnée par le législateur, dont le contexte va permettre que l'on essaie d'élargir la désignation, en démontrant que plusieurs attitudes des autorités publiques sont considérées par la société comme des attitudes corrompues, quoique les textes légaux ne les définissent pas ainsi, ou que ces attitudes soient difficiles à être encadrées légalement, surtout celles pratiquées sous la forme d'une politique discrétionnaire.

L'auteur suggère que le phénomène soit conceptualisé sous l'optique du critère éthique / politique de la légitimité, et par ce biais, toutes les attitudes qui visent à un bénéfice privé aux frais du patrimoine public peuvent être considérées comme corrompues, sans tenir compte si elles sont ou non passibles de peines dans les diplômes légaux.

Le "Chapitre II" est destiné à "L'ébauche historique de la corruption", et vise à démontrer sa pérennité, à vérifier comment se manifestait le phénomène et encore comment il était conçu dans les régimes juridiques, ainsi divisés:

1. "La corruption dans l'Antiquité", apparue aux débuts de l'organisation politique de la *polis*, dont les références primitives se trouvent sur le Code d'Hammourabi, dans la législation de l'ancien Egypte et dans le droit hébraïque, en se consolidant définitivement dans les textes légaux de l'époque classique du droit grec.

2. “La corruption au Moyen Age”, pratiquée non plus dans le contexte de la démocratie des anciennes villes-état, mais dans celui du féodalisme familial, caractérisé par l’origine divine du pouvoir, l’héritage du trône, le royaume composé de familiers et d’amis du monarque, l’irresponsabilité du prince, la vente d’emplois publics, etc., un modèle politique dans lequel l’expression comprenait à peine un petit éventail d’infractions.

3. “La corruption à l’Age Moderne et à l’Age Contemporaine”, qui commence par la “Distinction entre l’intérêt public et l’intérêt privé” et continue avec “L’approche politique / juridique” de l’état moderne, soumis au droit, chargé de défendre l’intérêt général et basé sur de nouvelles valeurs éthiques et politiques comme la souveraineté populaire, le mandat représentatif et la responsabilité des élus. A ce propos, plusieurs abus récents de la classe politique sont dénoncés, comme par exemple, les immunités parlementaires, le profit personnel des avantages offerts par certains postes, les favoritismes, les privilèges et d’autres attitudes incompatibles avec l’intérêt public, considérées du point de vue social comme des pratiques corrompues.

Dans cette ambiance, la corruption gagne une importance sociale et politique et donc, un traitement progressif dans la législation de la majorité des pays.

Il est présenté aussi une ébauche de l’histoire de la corruption au Brésil, qui met en évidence ses caractéristiques, ses origines, ses particularités et est accompagnée d’une énorme liste de scandales du gouvernement pendant les trois dernières décennies.

Le Chapitre finit par un relèvement, fait par le Ministère Public, des actions judiciaires instaurées dans l’état de Santa Catarina pendant la période de 1985 à 1995, en raison des pratiques de crimes contre l’administration publique (péculation, concussion, corruption et prévarication), en permettant de conclure que, malgré l’importance du problème, la Justice ne travaille que sur un pourcentage fort réduit de la criminalité réelle.

Dans le “Chapitre III” sont recherchées les “Causes de la Corruption”, comprises comme les conditions culturelles, économiques, sociales, politiques et juridiques dans lesquelles la corruption a la tendance de proliférer.

Ainsi, en partant des causes naturelles (imperfections de la nature humaine), si les modèles culturels et éthiques de la nation favorisent la corruption, les possibilités pour cette pratique augmenteront. Si, en plus de cela, existent des injustices sociales importantes, les portes s’ouvriront à la généralisation du mal.

Si, dans ce cadre, on additionne le manque de transparence administrative, l'autoritarisme, l'exclusion sociale des affaires publiques, la centralisation du pouvoir et d'autres attitudes antidémocratiques, il existera encore plus de corruption. Enfin, si à ce procès cumulatif de causes l'on ajoute les différentes distorsions dans l'organisation juridique, tel que les peines inadéquates, la lenteur des investigations, l'encombrement de la Justice, les mécanismes de procrastination, l'inefficacité des contrôles formels, l'impunité et autres difficultés, sans aucun doute, la corruption sera endémique et immune aux moyens classiques de contrôle.

Hors l'examen d'une vaste littérature nationale et étrangère, des articles de revues spécialisées et des interviewes avec des autorités dans ce domaine, l'investigation des causes de la corruption au Brésil a compté encore avec un important sondage d'opinion publique fait auprès de six cents soixante quinze personnes de niveau culturel élevé, dont le résultat montre les facteurs culturels comme la première cause déterminante de la corruption dans notre pays, malgré son caractère de pure illustration.

Dans le "Chapitre IV", le dernier, nommé "Le traitement de la corruption", il est présenté une ébauche de "Programme de Combat à la Corruption" composé d'une vaste liste de mesures destinées à prévenir et à réprimer le mal, classifiées en: "Mesures culturelles"- des procédés éducationnels de changement de valeurs, habitudes et pratiques sociales; "Mesures économiques et sociales"- pour combattre le sous-développement, diminuer les inégalités sociales, l'analphabétisme et le chômage, pour améliorer les conditions de santé, de logement et de salaire; "Mesures politiques"- comprenant une liste de trente cinq suggestions, visant à augmenter la participation de la société dans les activités publiques et, "Mesures juridiques", dix mesures pour faciliter l'accès à la justice et aux organismes de contrôle, en permettant une meilleure efficacité dans la vérification des faits, l'articulation des organismes de contrôle, la rapidité au long des procédures, l'adéquation des peines, entre autres.

Une attention spéciale est donnée à l'aspect politique de la corruption, vis-à-vis le manque fréquent de volonté politique de l'affronter, car la corruption est un délit perpétré à l'intérieur des cercles du pouvoir.

Bref, nous suggérons que cette liste diversifiée de mesures puisse servir d'orientation à la formulation de politiques publiques de combat à la corruption, non comme un plan de gouvernement, mais d'état, un objectif permanent en partenariat avec la société, à être réalisé dans tous les secteurs référés, dans le but de maintenir sous

contrôle, les hauts niveaux de corruption dénoncés dans toutes les périodes de l'histoire politique du Brésil.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por objeto a conceituação atual da corrupção pública, a apresentação de seu esboço histórico, o exame de suas causas e, por último, a indicação de medidas destinadas a combater o fenômeno no Brasil.

Pretende-se realçar no Capítulo I que o conceito jurídico-formal não satisfaz o sentimento nacional, por ser mais restrito que o sociológico, em razão de que muitas condutas consideradas corruptas pela sociedade¹ não são tratadas como tal nos textos legais, quer pela dificuldade de enquadramento legal de certos atos discricionários da autoridade pública, quer pela ausência propositada ou não de normas e sanções legais para diversos atos socialmente condenáveis, quer ainda pela presença de diplomas jurídicos legalizando algumas práticas tidas como corruptas.

A distinção entre atos corruptos e não-corruptos é feita com base no critério da legitimidade², que, por sua vez, resulta da ética política reinante na sociedade brasileira atual. Assim, a conduta destinada a proporcionar um benefício privado à custa do patrimônio público é considerada corrupção, pouco importando se constitui ou não um ato ilegal.

O objetivo do Capítulo II é oferecer um esboço histórico da corrupção, demonstrando sua perenidade, como ela foi concebida nos textos legais, nos vários regimes políticos e a forma como se manifesta no Brasil.

Para tanto, foi necessário delinear a diferença entre interesse público e privado e examinar a questão sob os enfoques: *a)* da responsabilidade do Estado e seus agentes, e, *b)* do descompasso entre o seu sentido sociológico, jurídico e político.

¹Os termos *sociedade* e *Estado* são usados nesta pesquisa no sentido que lhe dá a Constituição Brasileira de 1988, exemplificativamente, nos artigos 205, 226 e 227.

²O vocábulo *legitimidade* está sendo utilizado no sentido político, significando a correspondência que deve haver entre os anseios sociais e a conduta do governante.

O trabalho vem embasado outrossim num levantamento feito pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina de todas as ações penais ajuizadas nos anos 1985 a 1995 nas comarcas do Estado, por crimes de peculato, concussão, corrupção e prevaricação, trazendo à lume o reduzido número de casos denunciados, se comparado com a criminalidade aparente.

No Capítulo III busca-se identificar as causas da corrupção no Brasil, entendidas as condições nas quais ela tende a proliferar, classificadas em culturais, econômico-sociais, políticas e jurídicas, vistas como interagindo continuamente, num processo causal de efeito cumulativo, ensejador de um estado endêmico de corrupção.

São apresentados ainda os resultados de uma pesquisa de opinião pública sobre tais causas, de caráter ilustrativo, tendo sido apontadas as culturais como o principal motivo do alto grau de corrupção no Brasil.

O último Capítulo é dedicado à proposição de um vasto elenco de variadas medidas destinadas a prevenir e reprimir a corrupção em nosso país, que, se implementadas, com certeza manteriam sob controle a hipercorrupção com a qual convivemos.

Oportuno consignar que, além dos procedimentos metodológicos já mencionados, a pesquisa fundamenta-se em considerável literatura estrangeira, inúmeros diplomas legais, diversas monografias, dezenas de artigos de revistas especializadas, centenas de recortes de jornais, podendo ser acrescentado que o autor, na condição de Promotor de Justiça, conta com larga experiência no campo da defesa do patrimônio público (artigo 129, inciso III, da Constituição Federal), atuando em Varas da Fazenda Pública por mais de quinze anos, tendo chefiado a Coordenadoria da Moralidade Pública, concluído o Mestrado com dissertação nessa área e publicado dois livros sobre o controle da Administração Pública.

É preciso registrar aqui a escassez de livros nacionais pertinentes à corrupção.

Aliás, MARCOS OTÁVIO BEZERRA³ denunciou tal fato, dizendo que apesar da expressiva presença do fenômeno no cotidiano nacional e da importância social e política do tema,

³ BEZERRA, Marcos Otávio. Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995, p. 14.

"o que se designa por corrupção no Brasil não tem recebido atenção por parte dos cientistas sociais que produzem acerca do país. Mesmo um rápido exame da produção em ciências sociais no Brasil nos faz ver imediatamente que o tema da corrupção não se apresenta como um dos objetos de análise legítimo na hierarquia de questões e problemáticas historicamente privilegiadas por este campo de conhecimento."

A bem da verdade, esta foi uma das justificativas da escolha do tema, aliada a outras, como a colocação do Brasil entre os países onde se praticam as mais variadas formas de corrupção, a ausência de uma política nacional de controle, a impunidade como regra e a indolência do cidadão comum frente a um problema de tal relevância para a vida nacional.

Para encerrar esta introdução, convém noticiar ao leitor que especial atenção é dada ao controle social da corrupção, que consiste na necessidade de maior envolvimento da sociedade nos processos de controle, frente às limitações intrínsecas e históricas das instâncias oficiais, como os Tribunais de Contas, Receita Federal, Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Polícia, dentre outras.

CAPÍTULO I

CONCEITUAÇÃO DA CORRUPÇÃO

"As guerras nascem no espírito dos homens. Logo, é no espírito dos homens que devem ser erguidos os baluartes da paz"

Preâmbulo da fundação UNESCO

Abstraindo-se o sentido original do termo, que designava a deterioração da matéria orgânica, a conceituação da corrupção compreende basicamente duas tendências, divididas entre as correntes moralistas e legalistas.

Para os teóricos de tendências moralistas, o fenômeno consiste essencialmente numa violação de normas éticas aceitas por determinada comunidade.

Contraopondo-se àqueles, os defensores das correntes legalistas sustentam que a conceituação da corrupção está intimamente ligada à idéia de infração de normas jurídicas.

Apesar de suas virtudes próprias, ambas recebem críticas: as primeiras, de não possuírem fundamentação científica precisa; as últimas, de restringirem demais as condutas consideradas corruptas pela lei.

O professor italiano FRANCO CAZZOLA⁴, abordando com propriedade o tema, diz que a corrupção poder ser conceituada a partir de três critérios:

a - Critério legalístico, pelo qual *"un comportamento politico è corrotto quando viola uno standard formale o una regola di comportamento predisposta da un sistema politico per i pubblici funzionari."*

b - Critério do interesse público, segundo o qual *"um sistema di ordine pubblico e civile esalta l'interesse comune ponendolo al di sopra di interessi particolari; trasgredire l'interesse comune per interessi particolari è corruzione."*

c - Critério da opinião pública, pelo qual *"è corruzione ciò che viene considerato tale dal pelo dell'opinione pubblica: un atto è presumibilmente corrotto solo se la società lo condanna come tale, e se chi lo compie sente dei sensi di colpa nel comperlo."*

Para esse autor o primeiro critério é ao mesmo tempo muito estreito e muito largo, pois *"non tutti gli atti illegali sono necessariamente riconducibili alla corruzione, e non tutti gli atti di corruzione, si sostiene, como illegali"*; o segundo critério *"consente a un politico di giustificare quasi ogni atto affermando che esso è nell'interesse pubblico"*; o último é muito vago, pois afinal, *"che cosa è l'opinione pubblica?"*. Indaga se resulta de pesquisas, de jornais, do público indiferente ou das elites políticas e se existe diferença entre elas.

O sociólogo brasileiro JOSÉ ARTHUR RIOS⁵ registra que o conceito muda conforme a perspectiva do autor ou seu ângulo científico:

"O teólogo tende a situá-lo na natureza humana decaída, o moralista no terreno movediço das paixões. O jurista arrima-se a uma tipificação do delito, procurando enquadrar sua casuística, extremamente rica, nos artigos do Código Penal. No extremo oposto, buscando retirar ao fenômeno todo

⁴ CAZZOLA, Franco. *Della Corruzione*: Fisiologia e patologia di un sistema político. Bologna, Itália: Società editrice il Mulino, 1988. p. 12-14. a. *Um comportamento político é corrompido quando viola um standard formal ou uma regra de comportamento predisposta por um sistema político para os funcionários públicos.* b. *um sistema de ordem pública e civil exalta o interesse comum colocando-o acima dos interesses particulares; transgredir o interesse comum com interesse particulares é corrupção.* c. *é corrupção aquilo que vem considerado tal pela opinião pública: um ato é presumivelmente corrompido só se a sociedade o condena como tal, e se quem o executa sente as sensações de culpa ao executá-lo.* Continuação: primeiro critério: *nem todos os atos ilegais são necessariamente levados à corrupção, e nem todos os atos de corrupção, se mantém como ilegais;* segundo critério: *consente a um político de justificar quase todo ato afirmando que este está no interesse público;* terceiro critério: *que coisa é a opinião pública?*

⁵ RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (organizador) *SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. p. 85.

conteúdo ético, os cientistas sociais acolhem-se ao relativismo dos tempos e lugares e elaboram um critério de funcionalidade."

Face a complexidade do tema e a diversidade de enfoques possíveis, conceituaremos corrupção dos pontos de vista moral, jurídico e político, depois de uma breve exposição acerca do sentido original do termo, ou seja, faremos uma conceituação etmológico-filosófica.

1. Conceito de corrupção: enfoque etmológico-filosófico

"Quando o direito ignora a realidade, a realidade se vinga, ignorando o direito"

Ripert

A palavra corrupção provem do latim, *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria.

Os dicionaristas assim a definem:

1. "Corrupção. (do latim *cum* e *rumpere*, romper com). Diz-se do que é rompido, separado de suas partes, cuja separação e modificações respectivas levam à transformação da totalidade que era anteriormente, que deixa de ser o que era.

(...)

A corrupção dá-se do ser (*ex esse*) que é, para não ser o que era. A corrupção implica, portanto, o não-ser, que é o seu *terminus ad quem*. Há na corrupção, uma afirmação da negação, e consiste ela na privação de uma forma de substância, ou seja, uma mutação de ser para não-ser. E tal não se dá no tempo, pois é instantânea. O contrário da corrupção é a geração, pois a corrupção de um ser é a geração de outro. Mostram ainda Aristóteles e os escolásticos, que a corrupção é dúplice: *simpliciter* e *secundum quid*. A primeira (a absoluta) é a corrupção que parte de um ser substancial para o não ser, a segunda (a relativa) é mutação na negação oposta, no mesmo que é afirmado, como a do branco em não branco (que se dá na cor)."⁶

2. "*Corruzione. 1. il corrompere; alterazione, disfacimento: la - della carne, la decomposiizione del corpo dopo la morte; alterazione di forma, di stile: la - di una lingua. 2. l'opera di chi istiga a compiere atti illeciti o immorali: di minorenne (dir.) reato commesso dal pubblico ufficiale che riceve denaro o altri beni per compieri atti*

⁶ SANTOS, Mário Ferreira. DICIONÁRIO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS CULTURAIS. 3ª edição. São Paulo: Editora Matese, 1965, p. 308-309.

*contrari ai suoi doveri d'ufficio. 3. depravazione, immoralità: la - dei tempi. Dal lat. corruptiōne(m), deriv. di corrumpere "corrompere".*⁷

3. "Corrupção. Ação ou efeito de corromper. Podridão; putrefação; decomposição: a umidade produziu a corrupção dos gêneros; "Viu seu espírito a futura ressurreição de Messias, quem nem foi deixado nas trevas, nem a sua carne sofreu corrupção."⁸

4. "Corrução. (Var. de *corrupção* < lat. *corruptione*). 1. Ato ou efeito de corromper, decomposição, putrefação. 2. Devassidão, depravação, perversão. 3. Suborno, peita. (sin. gener.: corrompimento)."⁹

Como observamos, o vocábulo tem sua origem nas ciências da natureza; não nas ciências sociais. A ciência do direito ao adotá-lo, passa a usá-lo por analogia, quando, por exemplo, tipifica os crimes de corrupção. Igualmente a religião, a ciência política, a sociologia, a economia, a ciência moral e outras áreas do conhecimento utilizam analogicamente o termo. Assim, "*Em Direito Canônico e em Liturgia considera-se corrupção a existência, na lei eclesiástica, de qualquer uso ou costume considerado irrazoável, ilegítimo ou abusivo, contrário às rubricas e decretos da Igreja e que possa provocar alterações ou supressões no cumprimento da dita lei.*"¹⁰

Por consequência, o amplo uso analógico do vocábulo resultou na existência de conceitos jurídicos, políticos, morais e outros. Além do mais, é usado tanto com referência a fatos que ocorrem no setor público, quanto no setor privado.

Finalmente, podemos dizer que à universalidade e complexidade do fenômeno corresponde uma diversidade conceitual.

⁷STOPELLI, Pasquale. IL GRANDE DIZIONARIO GARZANTI DELLA LINGUA ITALIANA. Italy: Editore s.p.ª, 1987, p. 475. *Corrupção. 1. o corromper; alteração, decompor: da carne, a decomposição do corpo depois da morte; alteração de forma, de estilo: de uma língua. 2. a obra de quem instiga a executar atos ilícitos ou imorais: de menor idade, infração cometida pelo oficial público que recebe dinheiro ou outros bens para executar atos contrários aos seus deveres de ofício. 3. depravação, imoralidade: dos tempos. Do latim corruptione, derivado de corromper.*

⁸GRANDE ENCICLOPÉDIA PORTUGUESA E BRASILEIRA. Vol. VII. Lisboa - Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia Ltda, p. 794.

⁹FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. 1a. edição (15ª impressão). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 390.

¹⁰GRANDE ENCICLOPÉDIA PORTUGUESA E BRASILEIRA. Op. cit., p. 794.

Nas palavras de VITO MARINO CAFERRA¹¹,

"Così rappresentato, il fenomeno della corruzione attraversa l'intero sistema sociale e finisce col diventare parte integrante della cultura di massa, quando si confonde con le varie forme di favoritismo, clientelismo, abusi-infedeltà ecc., che (pur nel rispetto formale delle regole del gioco) contrassegnano larghi settori della vita politica ed economica."

Daí que são correntes, pois, expressões como:

- a) A inflação corrrompe nossa moeda.
- b) A *mídia* está corrompendo nossa linguagem.
- c) O juiz do jogo de futebol foi corrupto.

¹¹CAFERRA, Vitor Marino. IL SISTEMA DELLA CORRUZIONE. LE RAGIONI, I SOGGETTI E LUOGHI. Roma: Laterza, 1992. p. 6. *Assim representado, o fenômeno da corrupção atravessa o inteiro sistema social e acaba tornando-se parte integrante da cultura de massa, quando se confunde com as várias formas de favoritismo, clientelismo, abusos-infidelidade, etc, que (mesmo no respeito formal das regras do jogo) distinguem grandes setores da vida política e econômica.*

2. Conceito de corrupção: enfoque moralista

"Todas as crises que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vem a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral."

Rui Barbosa

Se, para os teóricos de tendências moralistas, como já foi dito, o fenômeno da corrupção consiste essencialmente na violação de normas éticas aceitas pela sociedade ou por grupos específicos dentro de uma sociedade determinada, é de suma importância responder à questão – que é ética?

Logo, vamos elucidar em que sentido estarão empregados os termos *moral* e *ética* no contexto desta tese, uma vez que tais palavras tanto podem ser utilizadas como sinônimas (uso comum) ou com sentido específico (uso técnico), bastante variável, dependendo da área de conhecimento, da abordagem teórica ou concepção filosófica.

Originário da raiz latina *mor*, *mores* (= costume, costumes), o termo moral passou a ser usado para designar o conjunto de normas ou regras que foram se estruturando, sendo reforçadas pelo hábito e consagradas pela tradição.

Por sua vez, o termo *ética* vem do grego *ethos*, que, de modo análogo, refere-se ao “modo de ser”, “caráter” - de um grupo social ou de uma pessoa. Trata-se de uma forma habitual de comportamento.

Tomando-se o sentido etimológico destes termos, percebe-se que, originariamente, tanto o *mor* (= costume), quanto o *ethos* (= caráter), designavam um “modo de ser”, de “comportar-se”, que é adquirido ou conquistado por treino, educação..., tornando-se uma conduta habitual.

Na Antiguidade, é precisamente o caráter não-natural desse modo de ser ou modo de agir que lhe confere sua dimensão moral.

Foram os filósofos gregos da Antigüidade – Sócrates, Platão e Aristóteles – os primeiros a dispensar um tratamento filosófico (e não mais religioso ou teológico) à questão da moralidade.

Sócrates defendia o amor à verdade e a busca de uma vida virtuosa, que consistia na sabedoria.

Platão, dando continuidade à reflexão moral iniciada por Sócrates, em “A República”, funda sua teoria moral na idéia de bem, cuja realização consiste no saber filosófico que busca a verdade e o exercício da justiça. Esta busca e realização do bem pode ser efetuada pelo indivíduo ou pelo conjunto da sociedade. Aqui começa propriamente a distinção entre moral e ética.

Em “Itinerários de Antégona”, ensaio sobre a questão da moralidade, a autora Bárbara Freitag¹² observa que

“... o filósofo grego de ‘A República’ já introduz uma distinção que futuramente será retomada por Kant e Hegel, entre moralidade e ética. A moralidade ocupa-se das virtudes da alma; a ética das virtudes da pólis. A primeira reflete filosoficamente as condições subjetivas da ação correta e a segunda as questões objetivas. Uma toma como base a ação do indivíduo; a outra a ação da pólis, do Estado, do todo social. A moralidade responde a pergunta do indivíduo sobre como agir de forma moralmente correta, na busca do bem pessoal; a ética responde a pergunta dos governantes sobre como agir de forma política, correta na busca do bem coletivo.”

Se, na sociedade grega era impensável o cidadão como ser isolado do Estado, na sociedade contemporânea a polaridade indivíduo-sociedade é um fato.

Embora para muitos na época moderna a ética tenha sido vista como coisa privada e o exercício político como uma atividade axiologicamente neutra, na atualidade, em face dos problemas que advieram com a ciência e tecnologia e mais a globalização, dentre os quais está a sobrevivência da própria humanidade, a ética começa a ser cada vez mais discutida e valorizada.

Para fins deste trabalho, não interessa, pois, focalizar as normas de conduta individual dos homens (= moral), mas examinar a ação do homem social, político, em

¹² FREITAG, Bárbara. Itinerários de Antégona: A questão da moralidade. Campinas, São Paulo: Papiros, 1992 p. 25.

sua dimensão exterior, em sua relação com os outros (=ética), de forma a poder identificar o que é certo e o que é errado, o que é bom e o que é mau, útil e inútil para atender o bem, ou propósito público.

A supremacia do interesse público, segundo a qual o desejo social de um grupo, comunidade ou sociedade, deve prevalecer sobre o individual, é um princípio ético que, uma vez desrespeitado, abre as portas à corrupção.

A ação do governante, bem como do agente público deve pautar-se pelos princípios e normas éticas que objetivam a realização do bem da coletividade.

Infringir os princípios, normas e imperativos éticos inerentes a função pública de uma sociedade determinada é corrupção, segundo o enfoque moralista.

3. Conceito de corrupção: enfoque jurídico

“À medida que se depravam os costumes, multiplicam-se as leis.”

Macróbio.

A corrupção está incorporada à linguagem jurídica desde a Antigüidade.

Os romanos, os egípcios e os gregos antigos já puniam sua prática. Assim também o fazem todas as legislações modernas.

Em sentido restrito devemos entender por corrupção apenas os tipos penais formalmente definidos como tal.

É o que podemos ver, de modo especial, na conceituação dos crimes de corrupção ativa e passiva, previstos nos artigos 333 e 317 do Código Penal brasileiro, a saber:

Corrupção ativa

“Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:”

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo o dever funcional.

Corrupção passiva

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

§1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena – detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.”

Já em sentido amplo, a corrupção abrange outras infrações penais e civis contra a Administração Pública, como o peculato, a prevaricação, o desvio de verbas públicas e dezenas de atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10 e 11, da Lei n.º 8.429/92.

EDMUNDO OLIVEIRA¹³ lembra que em criminologia "a corrupção abrange muitos outros crimes: o peculato, a concussão, o excesso de exação, a facilitação de contrabando ou de descaminho, a fraude em concorrência pública, a exploração de prestígio, o estelionato, a fraude em arrematação judicial, o abuso do poder econômico....".

O professor SERGIO HABIB¹⁴ observa que, *lato sensu*, o vocábulo corrupção abrange várias espécies de delitos e que,

"Todavia, há, no direito penal positivo, outros tipos que, conquanto não apresentem expressamente o nomem juris "corrupção", sugerem que possam ocorrer condutas maculadas também por ela.

Assim, poder-se-ia alinhar as seguintes figuras penais:

- a) exploração de prestígio (art. 375);*
- b) sonegação de papel ou objeto de valor probatório (art. 356);*
- c) patrocínio infiel (art. 355);*
- d) fuga de pessoa presa ou submetida a medida de segurança (art. 351);*
- e) exercício arbitrário ou abuso de poder (art. 350);*
- f) favorecimento real (art. 349);*
- g) favorecimento pessoal (art. 348);*
- h) fraude processual (art. 347);*
- i) corrupção ativa de testemunha ou perito (art. 343);*
- j) falso testemunho ou falsa perícia (art. 342, e, especialmente o § 2º);*
- l) denúncia caluniosa (art. 339);*
- m) reingresso de estrangeiro expulso (art. 338);*
- n) subtração ou inutilização de livro ou documento (art. 337);*
- o) inutilização de edital ou sinal (art. 336);*
- p) impedimento, perturbação ou fraude de concorrência (art. 335)*
- q) contrabando ou descaminho (art. 334);*
- r) exploração de prestígio (art. 332);*
- s) violação de sigilo de proposta de concorrência (art. 326);*
- t) violação de sigilo funcional (art. 325);*
- u) abandono de função (art. 323);*
- v) advocacia administrativa (art. 312);*
- x) prevaricação (art. 319)."*

¹³ OLIVEIRA, Edmundo. CRIMES DE CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1991. p.83.

¹⁴ HABIB, Sérgio. BRASIL: QUINHENTOS ANOS DE CORRUPÇÃO. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994, p. 147-148.

O Direito Constitucional e o Administrativo usam o vocábulo em sentido amplo. É o que faz, por exemplo, a Constituição da República em seu artigo 14, §10:

"Artigo 14. (...)

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude".

CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA DA SILVA MARTINS¹⁵, comentando tal dispositivo, prelecionam:

"A referida ação não tem a nosso ver uma natureza penal. Seu objetivo não é a aplicação das penas criminais àqueles que tiverem seu mandato impugnado. O de que se cuida é da cassação deste. Em consequência, não se deve necessariamente ficar atreito às descrições de fraude ou corrupções feitas, para fins penais, pelo Código Eleitoral. É sabido que no campo penal as exigências são mais rigorosas quanto à tipicidade e ao enquadramento da conduta recriminável na figura-tipo."

O Direito Administrativo brasileiro usa o termo, v.g., no artigo 132, XI, da Lei n.º 8.112/90, incluindo a corrupção como causa de demissão do servidor público federal.

Examinando tal preceito, IVAN BARBOSA RIGOLIN¹⁶ escreve que a corrupção

"pode revestir formas infinitas cujo aspecto multifário é a cada dia ampliado pela criatividade humana, que nesse terreno se demonstra mais fértil do que talvez em qualquer outro. Parece com efeito inesgotável a imaginação corruptora do homem, muito mais célebre em evolução que àquela voltada a contê-la."

Inúmeras outras disposições legais no Brasil estabelecem normas de combate à corrupção ou improbidade, definindo crimes de responsabilidade de autoridades públicas (art. 85 da Constituição Federal, Lei n.º 1.079/50, DL 201/67), estabelecendo

¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. V. 2: arts. 5º a 17. p. 592.

¹⁶ RIGOLIN, Ivan Barbosa. COMENTÁRIOS AO REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 8.112/90. 3a. edição. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 229.

proibições aos deputados e senadores (artigos 54 e 55, da CF), aos magistrados (artigo 95, da CF), aos membros do Ministério Público (artigo 128, da CF), e aos servidores em geral (artigos 37 a 39, da CF), disposições estas complementadas por estatutos de servidores, legislação eleitoral, leis sobre abuso de autoridade, processo disciplinar, declaração de bens e rendas, concessões de serviços públicos, e assim por diante.

Feitas estas considerações, cumpre mencionarmos alguns conceitos jurídicos da corrupção pública, a saber:

1. *"La corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento del status. Se puede distinguir el "soborno" (utilización de una recompensa para alterar el juicio de una persona que actúa en una posición determinada, nepotismo (otorgar protección o privilegios por motivos de relación familiar en lugar de razones de mérito) y la apropiación ilegítima (apropiación ilegal de los recursos públicos para uso privado)."*¹⁷

2. *"La corrupción es una institución extralegal que utilizan ciertos grupos o individuos para influir en la burocracia en un grado mayor del que podrían de otro modo."*¹⁸

Para KLITGAARD¹⁹ "existe corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais que ele está comprometido a servir".

¹⁷ NYE, Joseph F. CORRUPTION AND POLITICAL DEVELOPMENT: A COST BENEFIT ANALYSIS. In: POLITICAL CORRUPTION, A HANDBOOK. Second Edition. New Jersey: Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine Editors, 1990. p. 963. *A corrupção é um comportamento que se distancia das obrigações normais da função pública por motivos privados (a família, o ambiente próximo), pecuniários ou de aumento de status. Pode-se distinguir o "suborno" (utilização de uma recompensa para alterar o juízo de uma pessoa que atua em uma posição determinada), o nepotismo (outorgar proteção ou privilégios por motivo de relação familiar em lugar de razões de mérito) e a apropriação ilegítima (apropriação ilegal dos recursos públicos para uso privado).*

¹⁸LEFF, Nathaniel. ECONOMIC DEVELOPMENT THROUGH BUREAUCRATIC CORRUPTION. In POLITICAL CORRUPTION, A HANDBOOK. Op. cit., p. 389. *A corrupção é uma instituição extralegal que certos grupos ou indivíduos utilizam para influir na burocracia em um grau maior do que poderiam de outro modo.*

¹⁹KLITGAARD, Robert. A CORRUPÇÃO SOB CONTROLE. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. p. 11.

PHILIPPE ARDANT²⁰ relaciona a idéia de corrupção às "situações e os meios de pressão ilícita e oculta utilizados para a obtenção de resultados que os procedimentos legais não garantem".

O Professor MAURÍCIO SILVA²¹, das Faculdades Metropolitanas Unidas de São Paulo, buscando uma definição, que ele chama de funcional, elaborou a seguinte: "uma espécie de desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal".

À vista do exposto, podemos afirmar que três são as notas características do conceito jurídico de corrupção, quais sejam:

1. antijuridicidade da conduta, que abrange tanto os ilícitos penais quanto os civis;
2. busca de um benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não;
3. em prejuízo do patrimônio público.

Nosso conceito jurídico:

Corrupção pública é o ato ilícito que tenha por fim proporcionar um benefício privado à custa do patrimônio público.

Patrimônio público, considerado como o conjunto de bens materiais e imateriais, como a transparência, a presteza e a credibilidade nos negócios públicos. Abrange, como diz HELY LOPES MEIRELLES²² "o patrimônio material, quanto o moral, o estético, o espiritual, o histórico".

Desejamos consignar desde logo que, para os fins desta pesquisa, a conceituação jurídica é insatisfatória, porque é a lei formal, editada pelo legislador oficial, que define as condutas corruptas, quando é de todos sabido que muitas condutas consideradas corruptas pela sociedade não são tratadas como tal nos diplomas legais, como se demonstrará a seguir.

Os diplomas legais restringem as condutas consideradas corruptas, excluindo não raro do elenco, diversas delas, praticadas pelas autoridades que as editaram.

²⁰ARDANT, Philippe. LA CORRUPTION. In: POIVOIRS, n. 31, 1984, Paris, PUF, p. 3.

²¹SILVA, Maurício. CORRUPÇÃO: TENTATIVA DE UMA DEFINIÇÃO FUNCIONAL. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 28(1): 21, jan./mar 1994, p. 21.

²²MEIRELLES, Hely Lopes. MANDADO DE SEGURANÇA, AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 11ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1987, p. 85.

4. Conceito de corrupção: enfoque político

*"Non omne quod licet honestum est"
(nem tudo que é lícito é honesto).*

Paulo, jurisconsulto romano.

No âmbito desta pesquisa consideraremos ato político a ação de governo que não se submete necessariamente a critérios jurídicos, podendo se conformar ou não ao direito vigente ou modificá-lo mediante edição de lei nova. A nomeação de um ministro de Estado, por exemplo, decorre de uma decisão política que não altera o direito; a desapropriação de uma área para obter vantagem pessoal decorre de uma decisão política que ofende o direito; a mudança das regras da aposentadoria decorre de uma decisão política que exige mudança na legislação.

O que norteia tal ação é uma ampla discricionariedade política, as *razões de Estado* ou a potestade pública e se materializa nas posturas do governo frente a inúmeras questões relevantes (v.g. as privatizações); o estabelecimento de planos de investimento neste ou naquele setor; a elaboração das leis; as políticas públicas em geral; as prioridades de governo, etc. O próprio rigor com que um governo pretende combater a corrupção depende de uma decisão política.

Para HELY LOPES MEIRELLES²³, "*Atos políticos são os que, praticados por agentes do Governo, no uso de competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos pré-estabelecidos.*"

Dizia o saudoso professor que os três Poderes do Estado estão autorizados a praticar determinados atos, em determinadas circunstâncias, com fundamentos políticos.

Lembra LUCIANO FERREIRA LEITE²⁴, contudo, que "*Embora o agente possa escolher livremente dentro de suas faculdades discricionárias, o melhor caminho*

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. 21ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 602.

²⁴ LEITE, Luciano Ferreira. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E CONTROLE JUDICIAL. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981, p. 26.

a seguir estará obrigatoriamente adstrito a um fim de interesse público, necessariamente descrito na norma jurídica. Existirá, sempre, um motivo implícito, fundado no interesse público."

A conceituação da corrupção no enfoque político recorre necessariamente a ética política. Diferentemente do direito, que está ancorado em códigos definidores do lícito/ilícito, a atividade política é avaliada por critérios menos objetivos, como bom/ruim, legítimo/ilegítimo, justo/injusto na visão da sociedade, isto é, do bem coletivo.

Esta perspectiva de análise pode ser incluída, sem dúvida, entre as correntes moralistas empenhadas em conceituar a corrupção, já referidas, entretanto, não se confunde exatamente com o conceito de imoralidade, porque aquela deve ser identificada através do critério da legitimidade, que não é necessariamente nem moral nem imoral.

Ademais, no Brasil, o princípio da moralidade administrativa, consagrado constitucionalmente no artigo 37, tem aplicação obrigatória apenas no âmbito da administração pública, restando infensas as funções legislativa e jurisdicional.

A moralidade também não se confunde com a improbidade, que tem sentido mais restrito e até definido na Lei nº 8.429/92.

Passaremos então a examinar alguns postulados ético-políticos difundidos e aceitos nos países ditos democráticos, a fim de encontrarmos um critério que permita identificar a corrupção na atividade política.²⁵

Com efeito, quando se tornaram ultrapassadas as teorias da origem divina do poder por aquela baseada na soberania popular, mudaram radicalmente as concepções acerca da natureza mesma do poder, da representação política, da legitimidade e da responsabilidade dos governantes.

O poder deixou de ser visto como um privilégio de nascença para se converter num *munus*, encargo ou serviço em favor do povo.

²⁵Interessantes estudos sobre o assunto: DOUGLAS, Paul H. ÉTICA DE GOVERNO. Tradução de Anamaria Barreto Gomes da Silva. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1953, e ROSENFELD, Denis. A ÉTICA NA POLÍTICA. VENTURAS E DESVENTURAS BRASILEIRAS. São

Os governantes passaram a ser vistos como delegados ou representantes do povo, pois o crescimento numérico da população tornou difícil e inviável a democracia direta.

A Revolução Francesa, outrossim, popularizou e proclamou as idéias de que a soberania e a origem do poder pertencem ao povo, à nação.

A propósito, MARCELO CAETANO²⁶ ministra:

"Rousseau era contra o governo representativo e entendia que pertencia à essência da democracia o exercício direto do poder pelo povo. Mas a impossibilidade de por em prática tal forma de governo nos grandes Estados levou por toda a parte em que se ensaiaram os processos democráticos a introduzir a representação do povo por assembleias ou por indivíduos eleitos (os presidentes, nos sistemas presidencialistas do tipo dos Estados Unidos). Pretendeu-se então equiparar a eleição a estabelecimento de mandato conferido pelos eleitores aos eleitos."

Para o publicista português, os representantes falariam em nome do povo, em rigorosa conformidade com a vontade nacional, de modo que o pensamento dos representantes será o legítimo pensamento da nação.

PAULO BONAVIDES²⁷ afirma que o mandato representativo, de tradição liberal, está em declínio e que na democracia contemporânea a tendência é a reintrodução do mandato imperativo, como instrumento de autenticação da vontade popular, para quem,

"Desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social relação em cadeia, de uma mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentação não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime

Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

²⁶CAETANO, Marcello. MANUAL DE CIÊNCIA POLÍTICA E DIREITO CONSTITUCIONAL. Editora Lisboa, 1972, p. 188. Cabe aqui uma ressalva: A menção é feita ao professor Marcelo Caetano; não ao governante, já que, mais tarde, na prática, contrariou sua própria teoria.

²⁷BONAVIDES, Paulo. CIÊNCIA POLÍTICA. 5a. edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1983, p. 316.

representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido."

Estas postulações acerca da origem popular do poder, do mandato político, da supremacia do interesse público, da submissão dos governantes à vontade soberana da nação e da responsabilidade política dos mandatários evidenciam a consagração de uma nova ética democrática, ou um novo código de deontologia do político, segundo a qual, a legitimidade é vista como categoria que permite a classificação das condutas políticas em legítimas e ilegítimas, sancionando-as juridicamente.²⁸

Para RICARDO LOBO TORRES²⁹ "o controle da legitimidade exige também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo/benefício, a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico."

De acordo com MARCELO CAETANO³⁰, a legitimidade "*resulta do reconhecimento por aqueles a quem a vontade do sujeito se dirige, de que ele atua de acordo com uma lei digna de acatamento geral, isto é, de que ele está no seu direito ao manifestar certa vontade.*"

O Ministro MARCOS VINÍCIUS VILAÇA³¹, quando Presidente do Tribunal de Contas da União, observou com propriedade:

"A legitimidade formal das ações do governo é sua conformidade à lei. A legitimidade substantiva envolve o bom uso dos recursos públicos, bom uso significando, ao mesmo tempo, o seu emprego socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente. A legitimidade substantiva, em suma, mede-se nas escalas do resultado."

²⁸Valioso estudo nesse sentido: FARIA, José Eduardo. PODER E LEGITIMIDADE. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

²⁹TORRES, Ricardo Lobo. A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA E O TRIBUNAL DE CONTAS. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 194;31-45, out./dez. 1993, p. 39.

³⁰Op. cit., p. 5.

³¹VILAÇA, Marcos Vinícius. CONTAS PÚBLICAS E DESCENTRALIZAÇÃO. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 30 maio 1988.

O professor CESAR LUIZ PASOLD³² assim conceitua legitimidade: "a legitimidade, na sua condição de categoria da teoria política, tem sido compreendida como uma relação de correspondência entre algo e seus destinatários, sob um aporte axiológico, portanto, ressaltando os valores em questão numa relação de poder."

Como aferir a legitimidade?

PASOLD³³ focalizou o problema nos seguintes termos: "De que maneira se pode aferir, com grande margem de certeza, os anseios e os valores de um conjunto de pessoas quantitativamente significativos e, conseqüentemente balizadores do exercício do poder?"

Aponta o mestre três medidas clássicas (eleições, plebiscito e referendo), além de outras "não ortodoxas", como pesquisas de opinião pública, passeatas, comícios, chamando a atenção porém para a sua precária cientificidade. Arrola ainda as que ele denomina de medidas "*pela eficácia*", apuradas faturalmente no tempo através de fatos-respostas dos destinatários".

Como exemplo da viabilidade prática de aferimento da legitimidade podemos mencionar o trabalho realizado pela Associação Comercial de São Paulo, em agosto de 1996, para saber a opinião de seus 25.000 filiados sobre a causa da violência naquela Unidade Federada.

A entidade colocou urnas na sede de suas 14 sub-seções para que os associados e a população apontassem a razão da criminalidade, objetivando em seguida encaminhar o resultado ao Governo, acompanhado de sugestões tendentes a reduzir o fenômeno³⁴.

Outro exemplo da viabilidade prática de aferimento da legitimidade pode ser visto na pesquisa de opinião pública realizada em Santa Catarina pela Promarket, em 1994, sob o título - "Servidores são reprovados pela população", na qual a população respondeu perguntas como: Você acredita que a estabilidade de emprego contribui para as deficiências do serviço público? Como você classificaria seu estado de espírito

³²PASOLD, Cesar Luiz. REFLEXÕES SOBRE O PODER E O DIREITO. Florianópolis: Editora Estudantil, 1986, p. 20.

³³*Idem*, p. 21.

³⁴AGOSTINHO, Victor. Enquete recolhe 'votos' sobre a causa da violência em SP. Folha de São Paulo, 24 ago. 1996, p. 3-4.

quando precisa de um determinado serviço público? Na sua opinião, onde o serviço público é pior?³⁵

Adotando-se o critério da legitimidade, será possível detectar inúmeras práticas políticas ilegítimas e até corruptas na visão da sociedade. Pior, elas podem estar legalizadas e, por certo estão, como ocorre nos casos indicados a seguir:

JORGE CASTAÑEDA³⁶, por exemplo, em artigo intitulado "Boa vontade de Zedillo não livra México de Corrupção", no qual o autor comenta as explosões de corrupção verificadas no México escreve:

"A tragédia por trás do ultraje dos irmãos Salinas reside parcialmente no fato de que muitos dos abusos cometidos não violaram a lei. A legislação mexicana não cobre muitas das formas mais sofisticadas de corrupção que vieram à tona durante a última administração. Boa parte do que Raul Salinas fez pode muito bem ter se mantido dentro dos limites da lei, mesmo que tenha sido antiético".

O Conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná, JOÃO FÉDER³⁷, transcreve pensamento do moderno cientista político francês JEAN FRANÇOIS REVEL, para quem,

"o desvio de verbas públicas, pode ser feito de acordo com métodos mais sutis, que habitualmente esbarram nos contornos do Código Penal, ficando, porém fora de sua alçada. É preciso ser tolo, numa democracia civilizada e vigiada para cometer as grandes prevaricações punidas por lei: a prevaricação, a malversação, o peculato, o tráfico de influências. Assim, para medir a amplitude da corrupção na França devemos olhar para além das infrações clássicas."

O ilustre integrante daquele Tribunal prossegue (fls. 115 a 118) fornecendo uma amostra de casos de corrupção de difícil enquadramento legal, da qual mencionaremos algumas:

a) *"Nenhum Tribunal de Contas pode impedir que um governo inicie muitas obras durante uma campanha eleitoral, e, passada a eleição comece a suspendê-las como ocorreu em São Paulo, ..."*

³⁵Diário Catarinense, Florianópolis, 05 junho 1994, p. 34/35.

³⁶Folha de São Paulo, 18 ago.1996, p. 1-24.

³⁷REVEL, Jean François *apud* FÉDER, João. O ESTADO E A SOBREVIVÊNCIA DA CORRUPÇÃO. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1994. p. 107.

b) *"O Ministro da Justiça Paulo Brossard usou o Boeing 737 da Presidência da República, com capacidade para 55, passageiros, para viajar de Brasília a Belo Horizonte com quatro pessoas para inaugurar uma delegacia."*

c) *"Em dezembro de 1990, a Assembléia Legislativa de Rondônia, aprovou, em sessão extraordinária, um projeto de lei do Deputado José Prado, do PFL, assegurando o pagamento de salários para todos os deputados não reeleitos durante seis meses após o final de seus mandatos. Como na reeleição quase 90% dos deputados que disputaram foram derrotados, essa lei significou que Rondônia se viu forçada, por um período de meio ano, a ter gastos equivalentes a praticamente duas assembléias"*.

d) *"E, para não ficar atrás de São Paulo, os deputados do novo Estado do Tocantins aprovaram, por 13 votos a 11, uma pensão vitalícias aos próprios parlamentares, justificando-a como um homenagem por serem "pioneiros do cargo"*.

Outros casos podem ainda ser mencionados:

Recentemente a imprensa escrita estampou manchete em que na Paraíba "Ex-deputado pode se aposentar após 4 anos", recebendo críticas com o título "Indecência"³⁸.

Na mesma edição outra manchete choca a opinião pública: os juizes classistas da Justiça do Trabalho têm direito a aposentadoria especial após 5 anos de exercício do cargo, trazendo a matéria o seguinte título: "Governo prepara projeto de lei que acaba com aposentadoria".

A imprensa também noticiou, não faz muito tempo, que:

*"O presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, deputado Roberto Magalhães, (PFL-PE), defendeu ontem mudanças no regimento interno para permitir a punição de parlamentares que se utilizam do mandato para beneficiar as empresas que financiam suas campanhas. O regimento precisa ser claro em relação às situações em que o parlamentar deve ser impedido de votar. Na minha comissão eu já vi deputados votando a renovação de suas próprias concessões de rádio e de TV", disse Magalhães, sem citar o nome dos beneficiados.*³⁹

³⁸ Editorial. Indecência. Folha de São Paulo, 10 de out. 1995, p. 1-2.

³⁹ Magalhães quer proibir deputados de favorecer doador de campanha. *Id.*, p. 1-10.

O Procurador Geral da República GERALDO BRINDEIRO⁴⁰ afirmou, recentemente, que a definição legal de certos crimes ditos do "colarinho branco", nem sempre é adequada, e as sanções quase sempre excessivamente leves. Muitos fatos graves, como a conhecida "lavagem de dinheiro", não são definidos como crime no Brasil.

Para M. SEABRA FAGUNDES⁴¹,

"A propósito da ética da função pública, hão de entender-se como aspectos de corrupção, além daquilo que se traduz em suborno, apropriação de bens, dilapidação deles, etc., quaisquer modalidades de ação que representem a utilização indevida, isto é, sem motivo ou título hábil, de bens do patrimônio público, ou o custeio, direto ou indireto, de despesas não impostas pela função exercida, senão para gozamento de agente público de qualquer categoria. E, ainda, os atos de favorecimento, à custa dos cofres públicos, de parentes, amigos e eleitores, com admissões irregulares ao serviço público ou estipulação de salários privilegiados."

O conceito de corrupção poderia ser formulado à luz do *labeling approach*, enfoque segundo o qual a criminalidade não é um atributo ontológico de determinada conduta, mas sim resulta da reação que a coletividade tem diante da conduta. Se não há reação, não há crime, nem criminoso.

Ora, para a coletividade, inúmeras condutas ilegítimas, abusivas e imorais dos governantes constituem crimes e deveriam ser tipificadas nas leis penais.

Após estas considerações poderemos esboçar um conceito de corrupção, do ponto de vista político, como sendo a degeneração da conduta da autoridade pública.

Podemos iniciar com ANTÔNIO GARCIA DE MIRANDA NETO⁴², para quem, *"A corrupção implica violação de um dever público ou o abandono de altos padrões morais em troca (ou na expectativa) de ganho pecuniário, poder ou prestígio. Tal conduta pode ser considerada ilegal, ou caracterizar apenas um abandono de padrões éticos sem violação da lei."*

⁴⁰BRINDEIRO, Geraldo. Cruzadas e reformas *Ibid.*, 1º de abril de 1997, p. 1-3.

⁴¹FAGUNDES, Miguel Seabra. A INFRAÇÃO À ÉTICA POLÍTICA COMO FATOR DE DESPRESTÍGIO DO PODER LEGISLATIVO. In LEITE, Celso Barroso (organizador) SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 156-157.

⁴²MIRANDA NETO, Antônio Garcia de. DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Coordenação: Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 278.

O autor menciona diversas condutas, a exemplo da parcialidade na concessão de licenças e de benefícios fiscais, do protecionismo na aplicação da lei, da prestação de informações que possam beneficiar pessoas como atitudes que "embora nem sempre sejam ilegais, são geralmente considerados exemplos de corrupção na vida pública".

SAMUEL P. HUNTINGTON⁴³ conceitua-a como "o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares."

Para CARL FRIEDRICH⁴⁴ *"La corrupción es un comportamiento desviado asociado com una motivación particular, que es la del beneficio privado a costa del público. Es el perjuicio público lo que importa"*.

BILAC PINTO⁴⁵ também faz nítida distinção entre a corrupção política e a administrativa, praticadas respectivamente por políticos e administradores públicos, advertindo:

"A opinião pública ainda não se advertiu de que o locupletamento indevido, por parte dos governantes, somente pode ser obtido mediante a violação dos deveres éticos inerentes a seus cargos ou funções e que cada ato atentatório da deontologia profissional do político ou do administrador implica sempre a alteração das finalidades do Estado, em fazê-lo funcionar em benefício de grupos econômicos ou de indivíduos, e em detrimento do povo, quando o seu escopo é o de atuar sempre no exclusivo sentido da realização do bem-estar social da coletividade."

⁴³HUNTINGTON, Samuel P. A ORDEM POLÍTICA NAS SOCIEDADES EM MUDANÇA. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1975, p. 72.

⁴⁴FRIEDRICH, Carl. CORRUPTION CONCEPT IN HISTORICAL PERSPECTIVE. In: POLITICAL CORRUPTION, A HANDBOOK. p. 15. *A corrupção é um desvio de comportamento, associado a uma motivação particular que é a do benefício privado às custas do público. É o prejuízo público o que importa.*

⁴⁵MOREIRA PINTO, Francisco Bilac. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960, p. 21-22.

MARIANO GRONDONA⁴⁶, falando a respeito da corrupção do poder político, assinala:

"La segunda clase de corrupción, mucho más grave, es que vive dentro del poder político. Ya no se trata de funcionarios que cobran sueldos bajos y, casi como una extensión de la minicorrupción cotidiana, piden propinas a cambio de favores específicos. En este segundo tipo de corrupción están involucradas las autoridades elegidas por el pueblo: diputados, senadores y Poder Ejecutivo; e incluso los ministros y demás funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo en la empresas del Estado."

JOSEPH LAPALOMBARA⁴⁷, cientista político dos EUA, discorrendo sobre a corrupção política, oferece detalhado conceito, nos seguintes termos:

"Primeiro: é necessário que haja uma separação entre as esferas particular e pública, bem como o entendimento de que direitos, deveres e responsabilidades específicas cabem a esta última.

Segundo: corrupção política não pode existir separadamente das instituições e funções políticas, nem dos indivíduos que as preenchem. Não se pode falar em corrupção política, a não ser que um dos elementos numa transação esteja na esfera pública, em oposição à particular.

Terceiro: as autoridades públicas envolvidas têm de comportar-se de um modo que viola um dever e/ou responsabilidade, e este comportamento tem de servir a fins particulares (isto é, não públicos). Esses fins podem estar associados diretamente com a autoridade, ou indiretamente com sua família, parentes, amigos ou organizações com as quais ela tem vínculos. O comportamento pode ser ativo ou passivo; a inação, num caso em que se imponha qualquer ação, também pode ser uma forma de corrupção."

WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA⁴⁸, examinando o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), acentua que o

⁴⁶GRONDONA, Mariano. LA CORRUPCION. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993, p. 112-113. *A segunda classe de corrupção, muito mais grave, é a que vive dentro do poder político. Já não se trata de funcionários que cobram baixos salários e, quase como uma extensão da minicorrupção cotidiana, pedem propinas em troca de favores específicos. Neste segundo tipo de corrupção estão envolvidas as autoridades eleitas pelo povo: deputados, senadores e Poder Executivo; e inclusive ministros e demais funcionários nomeados pelo Poder Executivo nas empresas do Estado.*

⁴⁷LAPALOMBARA, Joseph. A POLÍTICA NO INTERIOR DAS NAÇÕES. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1992, p. 371.

⁴⁸FERREIRA, Wolgran Junqueira. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO. São Paulo: Editora Edipro, 1994, p. 30.

agente público não deve desprezar o elemento ético de sua conduta, e que "não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto."

Nosso conceito:

Do ponto de vista político consideramos corrupção a conduta que, na concepção da sociedade, seja ilegítima por pretender um benefício privado à custa do interesse público, não importando se sancionada ou não pelo Direito.

CAPÍTULO II

ESBOÇO HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO

1. A Corrupção na Antigüidade

"Então um dos doze, chamado Judas Iscariotes, procurou os principais sacerdotes e lhes disse: que me quereis dar, e eu vô-lo entregarei? Eles lhe pesaram trinta moedas de prata."

Mateus: - O Pacto da Traição - A Bíblia.

Afirma-se que a história da corrupção confunde-se com a própria história da humanidade; que ela é tão antiga quanto o pecado.

Talvez sim. Mas não é nossa intenção retroagir tanto.

Na pré-história e até o aparecimento da **polis** grega a organização social, econômica e política era do tipo familiar, tribal ou de clãs, não se podendo ainda falar apropriadamente em corrupção pública.

Também não é nosso propósito, neste trabalho, fazer um levantamento exaustivo de casos históricos de corrupção. Seria ousadia e ficaria cansativo e incompleto. Não podemos, porém, deixar de mencionar muitos deles.

O objetivo principal será examinar como ela foi concebida e inserida nos textos legais, nos regimes políticos, e como ela se manifesta hoje, principalmente no Brasil.

MARIO BARROS JÚNIOR⁴⁹ diz que ela sempre esteve presente em todos os grupos, em todas as nações, que já existia muito antes da descoberta da escrita e que a encontramos em todas as tradições de todos os povos e todas as religiões.

São suas palavras:

"No primeiro livro de Moisés, o Gênesis, está registrado no capítulo seis: logo após a criação do homem, verificou Jeová que era grande a maldade humana na Terra e que toda a imaginação dos pensamentos do seu coração era continuamente má. Então arrependeu-se de ter feito o homem na Terra e disse: "Farei desaparecer da face da Terra o homem que criei, desde o homem até o animal, até os répteis e as aves do céu: porque me arrependo de os haver feito.

Este arrependimento decorreu porque o mundo dos homens estava corrompido, cheio de violência."

EDMUNDO OLIVEIRA⁵⁰ refere-se ao caso de fragmentos de argila encontrados na Assíria, onde se constata a transcrição de um contrato, pelo qual uma senhora doava uma escrava à Ashur-aha, membro da nobreza da época, em troca da impunidade de um filho seu que havia cometido homicídio.

*a "Quanto à corrupção, a única referência no Código de Hamurabi não é muito precisa. Alude ela a ação do juiz que julgou uma causa, deu uma sentença, mandou retirar um documento selado e depois alterou seu julgamento"*⁵¹

*b. "O Egito antigo, embora não tenha deixado nenhum documento jurídico escrito, tem-se que os Faraós ditavam o Direito sob inspiração divina, presidiam os julgamentos, e prestavam juramento de punir os corruptos"*⁵².

c. Os hititas e os hebreus pouco legaram.

*"Entre as passagens da Bíblia que aludem à corrupção no antigo Direito hebreu, podem ser citados: os capítulos 3 e 6 do Gênesis, o Salmo 51 (52 dos hebreus), a Epístola de São Paulo aos Romanos 1,18; 3,9 a 12."*⁵³

Segundo este mesmo autor, foi na era clássica do Direito grego (sétimo ao princípio do quarto século antes de Cristo), caracterizada pela aparição da cidade-estado,

⁴⁹ BARROS JÚNIOR, Mario. A FANTÁSTICA CORRUPÇÃO NO BRASIL. 3ª edição. São Paulo: Edição do autor, 1995, p. 19.

⁵⁰ Op. cit., p. 1-2.

⁵¹ Id., p. 8.

⁵² Ibid., p. 9-10.

⁵³ Ibid., p. 15.

polis e da democracia direta que surgiram os delitos de funcionários contra a administração pública.

Eram tipificados o peculato, a corrupção e o abuso de autoridade, aos quais se cominavam penas gravíssimas, inclusive a de morte.

Do ponto de vista histórico-político, MARIANO GRONDONA assim se expressa acerca da corrupção:

*"Hay monarquía, aristocracia o democracia cuando el rey, una minoría o la mayoría gobiernan para el conjunto. Hay tiranía, oligarquía o demagogia, en cambio, cuando el tirano, una minoría o una mayoría gobiernan para sí mismos. La clasificación aristotélica supone pues que hay Estados naturales y Estados desnaturalizados. La función natural de un gobierno - sea de un rey, una minoría o de una mayoría - es servir a un interés ajeno, el bien de la comunidad. Cuando el gobernante sustituye este interés público por su interés propio, y lo hace de manera habitual, nos encontramos en estado de corrupción o, lo que es lo mismo, con un Estado desnaturalizado."*⁵⁴

Em Roma, no período clássico (segundo século antes de Cristo até o terceiro após) a corrupção recebeu exaustivo tratamento legal.

Como sabemos, os funcionários em geral durante a República de Roma, não eram remunerados. Exerciam, antes, um **munus**; não um emprego ou função paga.

Lembra EDMUNDO DE OLIVEIRA⁵⁵ que a primeira lei a punir a corrupção foi a Lei Cincia, que instruiu a ação de repetição, para pedir de volta o que havia sido pago a um funcionário.

Mais tarde, com o progressivo aumento da dissolução dos costumes, surgiram sucessivas leis em Roma instituindo os crimes de peculato, concussão, corrupção e excesso de exação⁵⁶.

⁵⁴ Op. cit., p. 22-23. *Há monarquia, aristocracia ou democracia quando o rei, uma minoria ou a maioria governam para o conjunto. Há tirania, oligarquia ou demagogia, em troca, quando o tirano, uma minoria ou uma maioria governam para si mesmo. A classificação aristotélica supõe pois que há Estados naturais e Estados desnaturalizados. A função natural de um governo – seja de um rei, uma minoria ou de uma maioria – é servir ao interesse alheio, o bem maior da coletividade. Quando o governante substitui este interesse público por seu interesse próprio, e o faz de maneira habitual, encontramos-nos em estado de corrupção ou, o que é o mesmo, com um Estado desnaturalizado.*

⁵⁵ Op. cit., p. 21.

⁵⁶ *Id.*, p. 22.

Ainda, segundo este autor:

"No ano de 74 antes de Cristo, Staius Albinus Oppianicus teve a iniciativa de comprar dez jurados por 640 mil sestércios para não ser condenado no processo crime em que era acusado de ter mandado envenenar seu enteado por interesses de herança. Esse é o registro mais antigo da prática de corrupção no mundo e a denúncia foi feita pelo célebre Cícero, que atuou no processo como Advogado de Acusação.

*O mais famoso suborno da Antigüidade foi o de Judas Iscariotes, que traiu Jesus com um beijo, entregando-o aos soldados inimigos por trinta moedas de prata (Mateus 27:3-8)."*⁵⁷

Sobre a corrupção eleitoral em Roma, valioso estudo do professor MANOEL MARTINS DE FIGUEIREDO FERRAZ⁵⁸ demonstra que a compra e venda de votos, o suborno dos políticos, as fraudes e outras irregularidades do processo eleitoral já eram praticadas em larga escala.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁸ FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. A CORRUPÇÃO ELEITORAL DO DIREITO ROMANO. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 172:37-44, abr./jun. 1988, p. 37.

2. A Corrupção na Idade Média

O comportamento moral de uma nação é ditado pelos seus dirigentes.

Tocqueville

A decadência e a fragmentação do império romano operaram profundas transformações sociais e políticas na Europa, ressurgindo o familismo, agora do tipo feudal.

MARIANO GRONDONA⁵⁹ diz que

"La autoridad central se fraccionó en unidades autónomas y, a pesar de que en todos los países había reyes, la sujeción de los campesinos, la administración de la justicia y el cobro de los bienes y prestaciones eran ejercidas en un plano local por cada señor feudal.

(...)

Sin embargo, de más está decir que el sistema continuaba siendo básicamente familista: el hijo mayor heredaba el trono del y los funcionarios e la Casa Real eran los parientes del monarca."

Esclarece Edmundo Oliveira⁶⁰ que

"no Direito Medieval era conhecida a barataria (baraheria, na Itália; baraterie, na França, baratry, na Inglaterra; barateria, na Espanha), como sendo "ação de dar tendo em vista uma retribuição", mas as leis penais silenciavam por inteiro sobre a corrupção. Nem o Código visigótico (composto de 649 a 672), que era uma verdadeira consolidação das leis romanas, nem a recompilação chamada "Las Siete Partidas", feita em 1256, pelo Rei Afonso X, puniam a corrupção de funcionários, embora punissem a barataria."

⁵⁹ Op. cit., p. 39. A autoridade central se fracionou em unidades autônomas e, embora houvessem reis em todos os países, a sujeição dos camponeses, a administração da justiça e a cobrança dos bens e prestações eram exercidas em um plano local por cada senhor feudal.(...) Sem dúvida, é redundante dizer que o sistema continuava sendo basicamente familista: o filho mais velho herdava o trono dele e os funcionários da Casa Real eram os parentes do monarca.

⁶⁰ Op. cit., p. 31-32.

Preleciona E. MAGALHÃES NORONHA⁶¹:

"Na Idade Média, considerava-se a corrupção dos funcionários em geral e a dos juizes em particular, sob o nome de baratteria. Não se esquece dele, Carrara, ao definir o crime: "A corrupção (o baratteria di magistrato) é então, a venda concluída entre um particular e um oficial público de um ato do ministério deste, que, em regra, devia ser gratuito."

Curioso registro histórico faz o professor JOSÉ CRETELLA JÚNIOR⁶² sobre a função pública:

"Venda de Cargo Público - Alienação ao particular, a título oneroso, de emprego público, outrora realizada, de preferência, para cargos vitalícios e hereditários, transmissíveis, pois, aos herdeiros. Na Idade Média implantou-se a venalidade do cargo público, a partir de Carlos VIII de França, tornando-se definitiva, no reinado de Francisco I, ao ser criado o escritório de vendas eventuais, em 1529."

Com o passar do tempo, nos fins da Idade Média e começo da Moderna, período no qual se formou o conceito de Estado-Nação, o familismo foi desaparecendo. Aquilo que antes era um grupo de funcionários, normalmente da família do Rei, foi emancipando-se em algumas situações, formando o embrião de uma burocracia e de um patrimônio que deram origem ao surgimento do Estado como entidade jurídico-política autônoma.

Destaca GRONDONA⁶³ que

"El primer paso en esta dirección fue dado por Prusia. Bajo el despotismo ilustrado de Federico II, que gobernó desde 1740 hasta 1786, se

⁶¹ NORONHA, Edgard Magalhães. DIREITO PENAL. São Paulo: Editora Saraiva, 1973, p. 264.

⁶² CRETELLA JÚNIOR, José. DICIONÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 3ª. edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 542-543.

⁶³ Op. cit., p. 40. *O primeiro passo nesta direção foi dado pela Prússia. Sob o conhecido despotismo de Frederico II, que governou de 1740 à 1786 se utilizaram pela primeira vez de concursos para acessar à função pública. A partir do séc XVIII, pois, o Estado começou a ser concebido não mais como uma mera prolongação do familismo real, mas como uma estrutura impessoal onde ingressavam os mais idôneos para servir a uma comunidade global, superior às famílias.*

implementaron por primera vez de concursos para acceder a la función pública. A partir del siglo XVIII, pues, el Estado empezó a ser concebido no ya como una mera prolongación del familismo real, sino como una estructura impersonal donde ingresaban los más idóneos para servir a una comunidad global, superior a las familias."

Como a intenção é apenas traçar um esboço da corrupção na Idade Média (séculos V a XV), parece-nos desnecessário estender a exposição, razão pela qual passaremos a examiná-la mais detidamente nos tempos modernos.

3. A corrupção nas Idades Moderna e Contemporânea

Se ages contra a Justiça e eu te deixo agir, a injustiça é minha

Ghandi

3.1. A distinção entre interesse público e interesse privado

Costuma-se dizer que a corrupção surge quando o interesse privado se sobrepõe ao público.

Mas o que estas duas categorias significam?

Na pré-história e em todo o período anterior ao aparecimento da *polis* (cidade-estado), a organização social e política ocorria em nível familiar, tribal ou de clãs.

Embora, por certo, existissem interesses comuns àquelas pessoas ou grupos, não é apropriado denominá-los de interesse público, pela ausência, ainda, de uma entidade política despersonalizada e do tipo da polis grega ou do Estado Moderno, representativa do interesse público, que chamamos Estado.

A formação da *polis* representou o embrião do Estado Moderno e o nascimento de uma entidade mais abrangente que se sobrepôs aos interesses familiares.

A organização social e política da e na *polis*, cujos interesses comuns foram confiados a uma autoridade política, supra-familiar e neutra, fez surgir a idéia de interesse público (da *polis*) x interesse privado (familiares).

• Como dissemos, foi neste período que a corrupção passou a ser tipificada nas leis penais, à semelhança dos nossos dias, na Grécia e melhor em Roma.

Entretanto, com a conquista da Grécia pelo Imperador romano Alexandre Magno e a posterior queda do império romano, desapareceram as cidades-estados greco-romanas, esvaziando a distinção entre o público e o privado.

Não que tenha desaparecido a distinção entre interesse público e privado, porém, o modelo medieval de organização social, econômica e política, baseado na origem divina do senhor feudal, no familismo, obscurecem sensivelmente a diferença dos dois campos.

O cientista político JOSEPH LAPALOMBARA⁶⁴, dissertando sobre as esferas pública e privada assevera que não faz sentido falar sobre corrupção política antes da emergência do Estado-nação, quando o patrimônio do reino e o do rei eram indistinguíveis, podendo dele dispor a seu grado, dando-o ou vendendo-o a parentes ou amigos, a membros da aristocracia ou a generais vitoriosos. Neste contexto, diz ele, "o conceito de corrupção política é inteiramente destituído de sentido e a venda de cargos públicos era considerada normal."

São suas palavras: *"A não ser que as esferas pública e privada estejam claramente separadas, a não ser que determinadas responsabilidades e normas específicas se apliquem à última das duas, não teremos condições de isolar e identificar um procedimento politicamente corrupto"*.⁶⁵

NORBERTO BOBBIO⁶⁶ fornece valiosos subsídios teóricos à dicotomia público/privado, que

"reflete a situação de um grupo social no qual já ocorreu a diferenciação entre aquilo que pertence ao grupo enquanto tal, à coletividade, e aquilo que pertence aos membros singulares; ou, mais em geral, entre a sociedade global e eventuais grupos menores (como a família), ou ainda entre um poder central superior e os poderes periféricos inferiores que, com relação àquele, gozam de uma autonomia apenas relativa, quando dele não dependem totalmente."

Para ele, não obstante o secular debate provocado pela variedade de critérios pelos quais se pretende justificar a divisão das duas esferas, o critério fundamental continua sendo aquele dos diversos sujeitos a que se pode referir a *utilitatis comunione*.

3.2. Enfoque político-jurídico

No modelo familista, cujos integrantes careciam de norma moral superior ao bem da família, era normal que cada membro agisse no interesse do grupo familiar, e

⁶⁴ LAPALOMBARA, Joseph. A POLÍTICA NO INTERIOR DAS NAÇÕES. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1992, p. 371.

⁶⁵ *Id.*, p. 370.

⁶⁶ BOBBIO, Norberto. ESTADO, GOVERNO, SOCIEDADE; por uma teoria geral da política. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987, p.14-15.

natural eram o nepotismo, os privilégios e outros proveitos que a elevada condição proporcionava.

Entretanto, o surgimento do Estado Moderno, Estado-nação, no século XVII, encarregado de defender o interesse geral, ou, a transcendência do interesse público, com um corpo de funcionários admitidos para este fim, corpo este que se foi separando do rei, despersonalizando-se, deu ensejo à configuração de um novo modelo de organização política, tornando nítida a diferença entre interesse público e privado.

GRONDONA⁶⁷ preleciona:

"Existen hasta el día de hoy - o deberían existir - dos tipos de estos funcionarios: burócratas y políticos. Aquellos son los funcionarios reclutados por su profesionalidad; éstos, los diputados, senadores y mandatarios elegidos por el pueblo a través del voto. Los comicios y el ingreso por concurso son pues los mecanismos por los cuales el sistema debería quedar limpio de residuos familistas."

Neste novo ambiente político, com novos valores éticos e onde o Estado passou a representar o interesse público, era natural que a corrupção dos agentes públicos voltasse a receber amplo tratamento legal e fosse novamente punida com rigor.

E assim, influenciados por novos postulados ético-políticos do Estado Moderno, todos os países passaram a punir a corrupção dos funcionários, como ainda hoje se faz.

Na verdade, o humanismo e o renascimento nos séculos XII a XVII, movimentos que desenvolveram o gosto pela cultura e pelo estudo dos fascinantes tempos de Roma e Grécia, considerados os mais esplendorosos da humanidade, prepararam o pano de fundo para a formação do Estado Moderno, para a eclosão da Revolução Francesa e para o perfil do atual Estado.

Na França, registra EDMUNDO OLIVEIRA⁶⁸ que:

⁶⁷ Op. cit., p. 42. *Existem até os dias de hoje – ou deveriam existir – dois tipos destes funcionários: burocratas e políticos. Aqueles são os funcionários recrutados por seu profissionalismo; estes, os deputados, senadores e mandatários eleitos pelo povo através do voto. Os comissios e os ingressos por concurso são pois os mecanismos pelos quais o sistema deveria ficar limpo de resíduos familistas.*

⁶⁸ Op. cit., p. 34.

"tal como o mandatário que trai a confiança do mandante, também o funcionário, mandatário do poder público, abusava de seu mandato e se mostrava infiel à confiança nele depositada. Se fosse apenas isso, o ato de corrupção do funcionário seria somente um ilícito civil. Mas a infidelidade do servidor público era vista como profundamente lesiva da sociedade. A corrupção do funcionário era definida como crime por ser um abuso de confiança, que vai buscar seu aspecto criminoso na qualidade do agente e no dano social produzido."

E. MAGALHÃES NORONHA⁶⁹, referindo-se ao Brasil, escreve:

"Entre nós, as Ordenações Filipinas, Liv. V, tit. 71, puniam a corrupção (já o haviam feito a Afonsina, Liv. V, tit. 31 e a Manuelina, Liv. V, tit. 71): "Dos oficiais del Rei que recebem serviços ou peitas, e das partes que lhas dão ou prometem". Distingüiam, como várias leis contemporâneas, para punir mais gravemente, os funcionários encarregados de julgar."

Note-se que os servidores ainda eram do rei; não do Estado.

Com a Independência do Brasil seguiu-se o Código Penal do Império, de 1830, que definia o crime de peita (art. 130), o de suborno (art. 133) e o de concussão (art. 135). Depois, o Código Penal de 1890, que previa a peita (art. 214), o suborno (arts. 215 e 216) e a concussão (art. 219).

Hoje vigora o Código de 1940, com mais de uma dezena de delitos punindo práticas corruptas.

Mas a compreensão ampla do tema exige também um exame histórico da responsabilidade civil do Estado e de seus agentes:

Várias teorias foram construídas desde a Antigüidade até que a responsabilidade do Estado recebesse, na França, tratamento que até então nunca tivera, sendo de se destacar a teoria da irresponsabilidade e a da responsabilidade.

Segundo o professor JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR⁷⁰, a primeira "é a teoria que vigorou em todo o Mundo Antigo. O Estado era *irresponsável*. Não respondia pelos danos causados pelo monarca ou seus prepostos aos particulares. O Estado não erra. O Rei não pode errar. Chefes de Estado despóticos estão acima das leis."

⁶⁹ Op. cit., p. 340.

⁷⁰ CRETTELLA JÚNIOR, José. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1989, p. 344.

Não podemos pensar em responsabilidade política, civil, penal ou qualquer outra dos governantes, num contexto destes.

Mas o tipo de Estado molda e condiciona um tipo de responsabilidade.

O professor HELY LOPES MEIRELLES⁷¹ assim se refere ao assunto:

"Sob o domínio dos governos absolutos negou-se a responsabilidade do Estado, secularizada na regra inglesa da infabilidade real - The King can do no wrong - extensiva aos seus representantes; sob a influência do liberalismo, assemelhou-se o Estado ao indivíduo, para que pudesse ser responsabilizados pelos atos culposos de seus agentes; finalmente em nossos dias, atribui-se à Administração Pública uma responsabilidade especial de direito público".

Depois da Revolução Francesa de 1.789, as relações entre o Estado e os particulares mudaram. Estes agora insistem em ser tratados como cidadãos e reivindicam direitos frente ao Estado.

AGUSTIN GORDILLO⁷² anota:

"Com o nascimento do constitucionalismo, com a eclosão histórica da Revolução Francesa, e a Declaração dos Direitos do Homem, opera-se no fim do século XVIII uma mudança na vida política que afetará radicalmente a relação entre o Estado e os habitantes. Já não se dirá que o Estado ou o soberano pode fazer o que lhe aprouver, que nenhuma lei o obriga, que jamais causa danos mas, pelo contrário, que existe uma série de direito inalienáveis que deve respeitar, que não pode desconhecer porque são superiores e preexistentes a ele".

Passa-se assim do *Estado de Policia* para o *Estado de Direito*, que limita o poder político, que submete também o Estado e seus agentes à lei.

No Brasil, já ao tempo do Império, existiam textos legais punindo a prática de ilícitos civis cometidos por funcionários.

⁷¹ MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1966, p. 528.

⁷² GORDILLO, Agustín. PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO PÚBLICO. São Paulo: Editora

Não obstante, "desde o Império os nossos juristas mais avançados propugnavam pela adoção da responsabilidade sem culpa, fundada na teoria do risco que se iniciava na França".⁷³

Em matéria civil e administrativa, os atos de improbidade ou corrupção são punidos de longa data, a exemplo do que dispõe o artigo 15, do Código Civil brasileiro, de 1916, que obriga o funcionário a ressarcir o erário, em ação regressiva, quando a pessoa jurídica de direito público tiver indenizado os prejuízos causados a particulares.

Várias outras leis prescreviam a responsabilidade dos funcionários por abusos no exercício do cargo, como o Decreto-lei nº 1.713, de 28.10.1939, seguida do Decreto-lei nº 3.240/41 e da Lei nº 3.164/57.

A Constituição Federal de 1946, artigo 194 dispunha:

"Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade causem a terceiros".

Observe-se que a Constituição usava o termo funcionário, que tem sentido restrito, não incluindo ali os agentes políticos.

Pouco depois a matéria foi inteiramente disciplinada na conhecida Lei Bilac Pinto, nº 3.502/58, substituída recentemente pela atual, nº 8.249/92, denominada Lei da Improbidade Administrativa, que veio regulamentar o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Afora estas normas, naturalmente outras leis existem, como os estatutos federais e estaduais dos servidores.

A responsabilidade dos governantes no Brasil sofreu reveses, como a Carta de 1967, artigo 11 (redação dada pela Emenda nº 1, de 1969) que excluiu da apreciação do Poder Judiciário várias categorias de atos políticos.

Porém, a atual, em seu artigo 37, § 4º, ampliou o conceito, empregando o vocábulo "agentes", que abrange também o presidente, deputados, senadores, magistrados e outros ocupantes dos altos cargos da República.

Ainda se discute se tal preceito constitucional inclui responsabilidade por atos legislativos e judiciais.

Segundo HELY LOPES MEIRELLES⁷⁴,

"o ato legislativo típico, que é a lei, dificilmente poderá causar prejuízo indenizável ao particular, porque, como norma abstrata e geral, atua sobre toda a coletividade, em nome da soberania do Estado, que, internamente, se expressa no domínio iminente sobre todas as pessoas e bens existentes no território nacional".

MARIA EMÍLIA MENDES ALCÂNTARA⁷⁵ entende que os deputados e senadores não podem ser responsabilizados civilmente se aprovarem projetos de leis manifestamente inconstitucionais, devido à sua inviolabilidade no exercício do mandato. Quanto aos juízes singulares, entende que sim, porém, em relação aos Tribunais o mesmo não se verifica, por se tratar de órgãos colegiados em cujas decisões é impossível detectar os votos vencidos.

De nossa parte, entretanto, tais agentes políticos, por ação ou omissão, podem causar danos diretos à Administração (como num peculato) ou indiretos (prejuízos a particulares, ressarcidos pela Administração), podendo ser responsabilizados civilmente em ambas as hipóteses, frente ao disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Inclusive, ambas as situações podem significar atos de corrupção.

A compreensão do esboço histórico da corrupção só se completa com o exame da matéria sob um enfoque político.

Naturalmente que desde o tempo do Império e em todo o período republicano existem leis prevendo sanções para certas práticas das mais altas autoridades do governo, como as que definem os crimes de responsabilidade.

⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. 17ª. edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p. 561.

⁷⁵ ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS E JURISDICIONAIS. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 73-74.

Ocorre que, de um lado, estas leis têm o mal de punir apenas um reduzido número de atos e, de outro, elas não têm eficácia. Raramente são aplicadas. A primeira vez que elas foram postas em uso foi no "impeachment" do ex-presidente Fernando Collor de Melo.

Inúmeras condutas imorais, ilegítimas e nocivas aos cidadãos e à sociedade, condutas estas de parlamentares, ministros, governadores e presidentes que dela se beneficiam, não encontram no ordenamento jurídico, punição alguma.

Nem mesmo a denominada Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) define e pune todas estas condutas ilegítimas. Seu campo de incidência é mais restrito, não abrangendo plenamente os abusos praticados na atividade política.

Basta vermos as negociatas políticas, o loteamento dos cargos em troca de apoio político, a omissão legislativa, a feitura das leis em causa própria, os privilégios embutidos em leis a favor de algumas pessoas, etc., diariamente denunciados pela imprensa e pela literatura especializada.

Alguns exemplos de atos ilegítimos extraídos da obra de JOÃO FÉDER⁷⁶:

1. *"Em julho de 1987 o Senado imprimiu 5 mil exemplares de um livro com dados pessoais dos 72 senadores. Tão logo ficou pronto notou-se a ausência do nome do senador Mendes Canale, empossado uma semana antes. A direção da casa não teve dúvidas: jogou toda a edição fora e mandou fazer outra."*

2. *Em meados de 1993 "a Radiobrás gastou 10 milhões de cruzeiros para enviar à Austrália um locutor, dois repórteres e um operador para transmitir os jogos amistosos da seleção brasileira de futebol, enquanto as principais emissoras de São Paulo e Rio de Janeiro achavam que o investimento não valeria a pena, já que as partidas seriam irradiadas, em razão do fuso horário, no período da madrugada."*

3. *"Quando, em julho de 1989, o Presidente José Sarney viajou a Paris, a fim de participar das comemorações dos 200 anos da Revolução Francesa deixou em terra cinco aviões presidenciais (quatro 707 e um 737) e alugou um DC-10 da VARIG, com capacidade para 171 passageiros quando as aeronaves da presidência tem capacidade para somente 60 pessoas e mais a família do Presidente. Além do que, toda viagem presidencial é precedida por um chamado "escalão precursor" que chega na frente para preparar a chegada do Presidente; no caso dessa viagem o "escalão precursor" chegou uma semana antes a Paris com 70 pessoas e montou um escritório para funcionar em apoio a Embaixada durante a estada de Sarney na capital francesa."*

⁷⁶ Op. cit., p. 18, 116, 117, 138-139.

4. *"Também soa à imoralidade mandar confeccionar, com o dinheiro do povo, medalhas de ouro e prata para distribuí-las aos constituintes de 1988 que, mesmo regamente pagos, precisavam ser convocados com apelos dramáticos pela televisão para comparecer às sessões da Assembléia Nacional Constituinte."*

5. *Em julho de 1994 "uma auditoria do TCU descobriu que o Hospital Ana Nery, da rede do INAMPS em Salvador, Bahia, tem 70 leitos ocupados e 1.100 funcionários, ou seja, 16 funcionários para cada doente."*

6. *"Em fins de 1985, alguém descobriu nos porões do IBGE mais de três milhões de livros perdidos, a maioria resultado de tiragens exageradas e que só poderiam ser aproveitados como papel velho, com prejuízo de 7 bilhões de cruzeiros."*

Em parte é compreensível este estado de coisas, pois, afinal, a corrupção é uma infração cometida pelo poder e é muito difícil pôr limites legais a este.

Os parlamentares, por sua vez, tradicionalmente desfrutam de privilégios socialmente reprovados, como é o caso das inviolabilidades, imunidades e outras garantias que os tornam irresponsáveis penal, civil e politicamente.

CELSO RIBEIRO BASTOS⁷⁷ enfoca a matéria assim:

"As garantias podem ser de duas ordens: uma material e outra formal ou processual. Pela primeira fica assegurada, impunemente, a prática, em determinadas circunstâncias, pelo parlamentar, de ato que, se cometido por outrem, constituiria um ilícito, penal ou civil. A incidência da imunidade material descaracteriza a figura delituosa, que não chega nem mesmo a existir. Daí decorre que em nenhum momento será possível punir o imunizado, nem mesmo depois da perda do seu mandato. Cláudio Souto, em excelente monografia sobre o assunto, expõe: "Na primeira espécie, da irresponsabilidade pessoal do deputado ou senador por sua opinião, é excluído, pela força hierarquicamente superior do dispositivo constitucional, o próprio crime, tal como se configuraria, se inexistisse o dispositivo constitucional. Essa irresponsabilidade se refere tanto às diligências penais, como as diligências civis em perdas e danos, restringindo-se, naturalmente, aos atos praticados no exercício das suas funções de parlamentar" (As imunidades Parlamentares, Recife, Imprensa Universitária, 1962, p. 12).

⁷⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 152.

(...)

É bom enfatizar: a diferença não é objetiva mas subjetiva. É dizer: o ato praticado pode enquadrar-se à perfeição no tipo penal. Sem embargo disso, em razão da investidura do agente, essa hipótese não se concretiza. O crime não se materializa. Daí não ser possível a responsabilização do agente, mesmo depois de findo o mandato".

Frente às disposições dos artigos 53 a 56 da Constituição Federal, os parlamentares estão protegidos pela inviolabilidade (seus atos não configuram crime), imunidade (não podem ser processados), proibição de serem presos, privilégio de foro, desobrigados de servir de testemunha, etc., nos limites fixados constitucionalmente.

Em outras palavras, o rol de atos ilícitos dos parlamentares é bem menor que o dos cidadãos comuns.

A mesma conduta, praticada por um deputado e por um simples cidadão, para o primeiro não é crime; para o segundo é. Um não pode ser processado; o outro pode.

Como vemos, determinadas condutas ilegítimas dos agentes políticos não são alcançadas pelo direito. Estes são imunes e estão impunes.⁷⁸

A impunibilidade é a regra, em parte por falta de normas jurídicas proibitivas, e, de outra parte, porque as normas jurídicas não são aplicadas.

Somam-se a isto dificuldades conjunturais, como a morosidade do Judiciário, dos Tribunais de Contas, o espírito de corpo, a costumeira impunidade, a influência do poder econômico, etc.

LUIS MORENO OCAMPO⁷⁹, a propósito do assunto, refere-se com propriedade às normas míticas e aos códigos práticos, demonstrando que as leis não são aplicadas pelos operadores do direito contra altas autoridades devido ao espírito de corpo, subordinação dos investigadores, temor de represálias, etc. Existe uma grande diferença entre a lei e a realidade: o primeiro sistema normativo é formal, enquanto o

⁷⁸ Em Santa Catarina, o Deputado João Henrique Blasi apresentou o Projeto de Emenda Constitucional nº 0003.2/95, objetivando restringir a garantia da imunidade parlamentar apenas para "crime cujo fato gerador esteja vinculado ao exercício do mandato", tendo entretanto sido rejeitado em Sessão Plenária do dia 26 de março de 1996. O autor do projeto insistia em que a imunidade, instrumento essencial específico de defesa da liberdade e da inviolabilidade do mandato, não deve se converter em impunidade, mazela com a qual a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina não poderia coonestar.

⁷⁹ OCAMPO, Luis Moreno. EN DEFENSA PROPIA. COMO SALIR DE LA CORRUPCIÓN. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993, p. 160.

outro é não-escrito, porém, vigente. Um expressa claramente todas as regras e proibições; o outro diz aos operadores quando, como e por quem se pode fazer certas coisas proibidas pela lei.

Dizendo que em sua função de Procurador-Geral da Argentina presenciou inúmeros casos deste tipo, afirma que *"Hay dos sistemas normativos "pertinentes": uno que se supone que se aplica, y que las élites continúan alabando de la boca para afuera, y outro que se aplica em la realidad. El sistema mítico y el código práctico."*⁸⁰

Para que tenhamos uma melhor compreensão do assunto, incluiremos neste esboço histórico da corrupção algumas condutas abusivas recentes da vida política nacional, como segue:

a) Excesso de sessões solenes para homenagear times de futebol, montadoras de veículos, colégios, feiras, igrejas, etc., chegando a ultrapassar as sessões deliberativas em alguns meses, conforme divulgado pela imprensa⁸¹.

b) Fisiologismo escancarado. "Troca de cargos por apoio político é marcante na história do Brasil desde que o país era colônia de Portugal"⁸². Com esta manchete o jornal faz uma retrospectiva do fenômeno "é dando que se recebe" ou do denominado "balcão de trocas" e demonstra que "países ricos têm maior controle".

E ainda: "Governo pode lotear 63,5 mil cargos"⁸³.

c) Excesso de ausências às sessões da Câmara. Segundo a imprensa, pelo menos 163 dos 427 deputados que em 1994 buscavam a reeleição ultrapassaram o limite de 1/3 das faltas permitidas pela Constituição Federal, referente à legislatura iniciada em 15.2.91.⁸⁴

Já em 1988, por ocasião da Constituinte, lia-se nos jornais: "O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, prometeu estudar as várias propostas apresentadas à mesa com o objetivo de punir os constituintes que mais faltavam as sessões".⁸⁵

⁸⁰ *Id.*, p. 160. *Há dois sistemas normativos "pertinentes": um que se supõe que se aplica, e que as elites continuam elogiando da boca para fora, e outro que se aplica na realidade. O sistema mítico e o código prático.*

⁸¹ Editorial. Câmara – deputado quer limitar sessões solenes na Casa. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 14 set. 1996, p. 5.

⁸² MORAIS, Jomar. É dando que se recebe – história começa com pedido de emprego. *Folha de São Paulo*, 16 abr. 1995, p. 1-15.

⁸³ Editorial. Governo pode lotear 63,5 mil cargos. *Id.*, 11 set. 1994, p. A-7.

⁸⁴ BONASSA, Elvis César. 163 superam um terço de ausências. *Ibid.*, 18 set. 1994.

⁸⁵ Editorial. Punições aos faltosos. *Correio Lageano*. Lages, 30 abr. 1988, p. 3.

d) Cerca de 4.000 obras inacabadas, muitas delas em fase de conclusão, segundo denúncia divulgada pela imprensa⁸⁶, cujo desperdício é estimado em R\$ 15 bilhões de reais.⁸⁷

e) Favorecimento de doadores de campanha por parte de parlamentares, noticiado pelos meios de comunicação⁸⁸, inclusive de parlamentares votando a renovação de suas próprias concessões de rádio e TV.

O senador PEDRO SIMOM, baseado em pesquisa realizada pelo jornal Folha de São Paulo, declara que "o cruzamento de informações sobre contribuições de campanha com os dados da Comissão Mista de Orçamento demonstra que as doações feitas a determinados parlamentares foram retribuídas pela apresentação de emendas para obras de interesse das empreiteiras. Isso sem contar a questão do superfaturamento das obras públicas".⁸⁹

Este mesmo jornal estampou manchete em primeira página: "Esquema negocia concessão de rádios" com o seguinte comentário: "O preço das concessões de rádios FM varia de R\$ 50 mil a R\$ 150 mil. O valor é cobrado por um esquema ligado ao Congresso que vende concessões que serão oferecidas pelo governo em concorrências."⁹⁰

g) Omissões legislativas, a exemplo da falta de regulamentação de dezenas de dispositivos constitucionais denunciadas pela imprensa sob os títulos - "Carta faz cinco anos sem regulamentação" e "Assembléia não sabe o que falta".⁹¹

h) Irresponsabilidade política. Os jornais de grande circulação estamparam em primeira página: "Deputados assinam projetos sem ler - Parlamentares apóiam proposta de lei simulada pela Folha que transforma o Brasil em Colônia de Portugal"

Do corpo da matéria lê-se: "Vícios do Congresso": "Parlamentares utilizam dinheiro público para fazer propaganda pessoal e assinam projetos sem conhecer o teor"; "Projeto pela escravidão tem 54 assinaturas"; "Desculpas de parlamentares vão desde a

⁸⁶ Senado divulga lista de obras inacabadas. *Id.*, 10 out. 1995, p. 1-10.

⁸⁷ POGLIA, Tarcisio. Obras públicas estão abandonadas. *Diário Catarinense*. Florianópolis, 3 dez. 1995, p. 36.

⁸⁸ Editorial. Magalhães quer proibir deputados de favorecer doador de campanha. *Folha de São Paulo*, 10 out. 1995, p. 1-10.

⁸⁹ Reciprocidade, o preço da generosidade. *Id.*, 1º dez. 1995, p. 1-3.

⁹⁰ LOBATO, Elvira. Esquema negocia concessão de rádios. *Ibid.*, 20 dez. 1996.

⁹¹ ANNUSECK, Sandra. Revisão constitucional. *Diário Catarinense*. Florianópolis, 05 out. 1993, p. 6.

pressa aos "hábitos da casa"; "Câmara gasta R\$ 1 bilhão a mais com licitação"; "Câmara paga empresa particular para produzir discursos e projetos".⁹²

i) "Orçamento-93 é aprovado sem quórum". A matéria informa que a Comissão Mista de Orçamento do Congresso aprovou a lei orçamentária para 1993 com a presença de apenas 7 senadores, quando seriam necessários pelo menos 16.⁹³

j) "ADEUS - Congresso dá vexame na despedida - Aumentos escandalosos, ações entre amigos e até chantagem são alguns dos ingredientes que marcaram fim de mandato", manchete estampada pela imprensa em 1995, por ocasião do encerramento da legislatura 1991/1995.⁹⁴

l) "TCU investiga fraude de 4 bilhões de dólares - É o déficit da União, fruto de 959 associações exóticas com empresas privadas, até mesmo motéis", conforme publicação feita pelos jornais.⁹⁵

m) Escândalo apurado pela CPI dos títulos públicos para pagamento de precatórios, envolvendo Banco Central do Brasil, Senado Federal, Governadores, Prefeitos municipais e outras autoridades, em 1996/97.

n) "Venda" de votos de parlamentares por duzentos mil reais cada a favor da emenda da reeleição do Presidente da República, amplamente denunciada pelos veículos de comunicação de massa em 1997, e ostensiva operação "abafa" levada a efeito pelo governo.

MIGUEL SEABRA FAGUNDES⁹⁶ nos fala das práticas corruptas das elites políticas nestes termos:

"Na América Latina, deploravelmente, a corrupção nas altas esferas de governo se tem mostrado endêmica. As ditaduras, militares ou personalistas, que marcam a história de quase todos os países de origem hispânica, em alternanças breves com governos de origem representativa, não deixam rastro positivo no equacionamento dos problemas dos povos, porém situam, ora ditadores em pessoa (Batista, Pinilla, Perez Jimenez, Perón), ora famílias que passam os governos de pais a filhos (os Trujillos, os Somozas, etc.), como beneficiários de fortunas fabulosas; às vezes convertidos praticamente, em donos únicos da riqueza territorial dos respectivos países.

⁹² Folha de São Paulo, 17 jan. 1993, p. 1-8/1-11.

⁹³ GODINHO, Fernando. Orçamento- 93 é aprovado sem quórum. *Id.*, 12 mar.1993, p. 1-6.

⁹⁴ BARENHO, Robson. Congresso dá vexame na despedida. Diário Catarinense. Florianópolis, 22 jan. 1995, p. 12.

⁹⁵ Turcato, Márcia. TCU investiga fraude de 4 bilhões de dólares. *Id.*, 23 maio 1991, p. 18.

⁹⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. Revista de Direito Público, São Paulo, V. 17, n° 71, p. 15-22, jul./set. 1984.

Casos, no passado recente, da Nicarágua e S. Domingos, e, ainda hoje, do Haiti. Há países, no entanto, que se têm situado acima desse clima."

A respeito da história da corrupção no Brasil SÉRGIO HABIB⁹⁷ escreveu uma das mais importantes obras nacionais.

Quanto ao período colonial, registra que a forma como se deu a ocupação da terra foi, sem dúvida, um fator de estímulo à corrupção. Também a relação dominante-dominado entre a Metrópole e a Colônia, na qual se praticava a subtração ou desvio de bens e rendas pertencentes ao Reino, tal era a avidez com que as pessoas aqui chegavam para enriquecer.

Lembra o professor baiano que

"Eram costumeiros, também nessa fase, as trocas de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento, assim como os desvios de verbas, de que o não-recolhimento de impostos era espécie.

Implantava-se, desde essa época, a lei da vantagem, que passaria a fazer parte da cultura brasileira, e que, em vários momentos de nossa história, teria aplicação, conquanto condenável."

Quanto ao período imperial, HABIB⁹⁸ anota a ocupação por degredados e malfeitores, a ação de comerciantes gananciosos, o nepotismo e concessão de favores a serviçais da Corte, a concessão de títulos honoríficos em troca de favores, a pirataria internacional, a fraude eleitoral e outras imoralidades.

Criticando o coronelismo, que se iniciara no Império mas se fortalecera na República, HABIB observa que eram comuns as trocas de favores entre estes e os governantes, uma simbiose ideal destinada ao apadrinhamento, indicação política, clientelismo, fraude eleitoral, malversação e desvio de bens, propinas, suborno, isenções fiscais, acobertamento a criminosos, agenciamento de empréstimos, etc.

Para o autor, "a partir de 1964 o país ingressa no seu ciclo supremo de corrupção. Jamais tantos casos afloraram e de forma seguida como nos governos que sucederam ao golpe militar, passando pela Nova República e indo desaguar no primeiro governo eleito democraticamente pelo voto direto."⁹⁹

⁹⁷ HABIB, Sérgio. BRASIL: QUINHENTOS ANOS DE CORRUPÇÃO. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994, p. 9-11.

⁹⁸ *Id.*, p. 12-24

⁹⁹ *Ibid.*, p. 42.

Ressalta o historiador que nesse período verificou-se o inchamento do Estado, quer pelo excessivo aumento do funcionalismo, quer pela criação de empresas estatais ou realização de obras faraônicas de custos elevadíssimos, instalou-se o governo secreto, a administração camuflada, gerida por mais de dois mil decretos-leis e até por decretos secretos.

RICARDO BUENO¹⁰⁰ chegou a catalogar vinte casos célebres de corrupção no período militar.

Para VOLNEI IVO CARLIN¹⁰¹

"O cidadão médio passou a ter a percepção de que, tal como ocorre com o setor privado, o poder público apresenta, em geral, sintomas de acelerada decomposição (tráfico de influências, envolvimento em crime organizado, prática generalizada de corrupção), tanto que, seguidamente, denunciam-se casos nos quais são violentadas as mais rudimentares normas éticas, entendidas estas como a parte da filosofia que cuida da moral e dos valores do ser humano."

O Senador PEDRO SIMON¹⁰² declarou recentemente que "a imprensa internacional publicou matéria sobre pesquisas que colocam o Brasil como o quinto país onde se praticam as mais variadas formas de corrupção em uma lista de quarenta e um".

Para encerrar, e a fim de que se tenha uma melhor idéia dos diversos tipos de corrupção e sua generalizada manifestação em vários países, transcreveremos o rol dos casos recentes apurados por MÁRIO BARROS JÚNIOR¹⁰³, comentados em seu livro "A Fantástica Corrupção no Brasil" como segue.

"CORRUPÇÃO NO ÂMBITO INTERNACIONAL

*Um negócio de bilhões de dólares.
Nos Estados Unidos, uma fantástica mordomia de 130 bilhões de dólares.
Como entrevistar a esposa do presidente dos Estados Unidos por mil dólares e dois relógios.
As finanças do cardeal de Chicago estão sob investigação.
Senador norte-americano é condenado por corrupção.*

¹⁰⁰ BUENO, Ricardo. ESCÂNDALOS FINANCEIROS NO BRASIL. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1981.

¹⁰¹ CARLIN, Volnei Ivo. DEONTOLOGIA JURÍDICA. Florianópolis: Obra Jurídica Editora, 1996. p.71

¹⁰² SIMON, Pedro. BEM-AVENTURANÇAS. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 25 de outubro de 1995, p. 1-3.

¹⁰³ Op. cit., p. 191-194.

O reverendo Moon seria um trapaceador dos impostos ou vítima de perseguição do governo?

Como o prestígio pessoal pode elaborar erros incríveis.

Os milionários secretos da Rússia Comunista.

Na república soviética do Azerbaijão campeiam suborno e mordomia.

Prefeito da república soviética da Geórgia é fuzilado por suborno.

O presidente do Zaire acumulou fortuna no exterior superior à dívida internacional de seu país.

Suicidam-se dois ex-ministros da Polônia acusados de corrupção

Expurgos políticos na Polônia revelam mordomias.

Crimes e corrupção na Bolívia.

Como comprar uma noiva turca.

Diretores de grupo financeiro são processados na França: evasão de divisas.

A prática do nudismo em Portugal.

Escândalo e corrupção envolvem ministro japonês.

12 milhões de dólares desaparecem da empresa estatal italiana de petróleo.

O grande escândalo da loja maçônica italiana.

Incríveis denúncias ao imposto de renda italiano.

A anti-mordomia em Israel.

Privilégios dos funcionários da Alemanha.

Mordomias na Itália.

Mordomias na França.

CORRUPÇÃO NO BRASIL

Corrupção: força destruidora do patrimônio da nação e da moral do seu povo.

90% de corrupção.

Prejuízos de 13,5 bilhões nas operações do adubo-papel e no sistema financeiro.

Presidente da Itaipu nega suborno.

Desvio de verbas na Nuclebrás.

Escândalo na venda de navio.

A Sudam aprova projetos em minutos.

Funai acusada de corrupção.

Fantásticas fraudes no sistema previdenciário brasileiro.

Principais irregularidades encontradas em hospitais e clínicas do Paraná.

Ainda o INPS: mais escândalos.

Médico paulista fraudava o INPS.

O rumoroso caso Luftalla.

Corrupção e irresponsabilidades no IBC.

Ainda o IBC: ódio e denúncias no caso Badra.

Precedentes perigosos na CBF.

Funcionários da IBDF acusados de corrupção.

Denúncias de corrupção na Câmara Federal.

EBCT gasta milhões para presentear amigos.

SUDENE brinca de Papai-Noel.

Somente gente honesta no primeiro escalão.

A viagem do presidente Figueiredo a Cleveland.
Festas para deputados federais.
Emprego para a filha do vice-presidente.
Ex-presidente Geisel responsabilizado por prejuízos causados à Sunamam.
Anel mágico fornece força divina.
Golpe no seguro de cavalos importados.
Universitários expulsos em Passo Fundo.
PDS desativa CPI da corrupção.
Orgia de nomeações com o ministro César Cals.
Intervenção no ECAD.
Brasileiros recebem na Suíça, em dólares.
Indústria da seca: trabalhadores-fantasmas.
Golpe do computador aplicado nos Estados Unidos por casal de brasileiros.
Funcionários contribuem, sob coação, para o PDS.
Estranho auxílio ao Banco Econômico.
Irregularidades fiscais na Sharp.
Caminhões desaparecem nas estradas.
Quadrilha dentro do INCRA.
Aposentadoria automática para deputados no Acre.
Porta voz do Planalto se lembra do Piauí, age de boa-fé e compra terras.
Incríveis fraudes em clínica em Curitiba.
Punição para os médicos de Erechim.
Médico baiano era doente mental.
Psiquiatra demitido acusa sanatório na Bahia.
Diplomas falsos de São Luiz do Maranhão.
Irregularidades em colégio técnico.
Professor iugoslavo é acusado de vigarice.
Secretaria da Universidade Católica de Goiás fraudava resultados.
40 mil brasileiros ludibriados em curso de inglês.
Colégio fantasma é autorizado a funcionar em Campinas.
Diplomas falsos da Escola de enfermagem de São Paulo.
Diretor do museu faz exposição de "colas"
Automóveis e armas apreendidos são usados pela polícia de Mato Grosso do Sul.
Ingresso na Faculdade de Medicina de Itajubá custava 600 mil dólares.
Hospitais descredenciados em Niterói.
Fraude nas operações de penhores da Caixa Econômica em Santo André.
Conto da Casa própria em São José do Rio Preto.
Prejuízos para Campinas.
Falsa autenticação em Ribeirão Preto.
A posse ilegal nas praias privadas em São Paulo.
Câmara Municipal de Itapevi compra gasolina para veículos que não possui.
Cabide de empregos em Cubatão.
Deputado sofre agressão após denunciar funcionários corruptos em São Paulo.
Academia clandestina de ginástica na Secretaria de Obras de São Paulo.
Ex-prefeito de Campinas é condenado por peculato.
As muitas condenações do deputado paulista.

Assessor jurídico da Corretora Banespa é apenas professor de ginástica e cantor.

Fraude na Cecap.

O escândalo do DETRAN de São Paulo.

"Gang" da "Nossa Caixa" dá prejuízo de bilhões em São Paulo.

Três escolas fechadas no Rio.

Venda de casas em Brasília.

Desvio de recursos dos incentivos fiscais do Espírito Santo.

O calçadão em Londrina.

Outro escândalo em Londrina.

Quarenta cargos no Tribunal de Contas no Rio de Janeiro.

Fiscal é transferido para morrer em Nova Iguaçu.

Corrupção na prefeitura de Cubatão.

Hospital do Prefeito de Iguai (BA) atende pacientes fantasmas.

Concurso beneficia parentes e amigos de vereadores gaúchos.

Ney Braga sanciona lei imoral.

A tragédia do elevado Paulo de Frontin, no Rio, não teve culpados e nem punidos.

Governador do Paraná é forçado a renunciar em escândalo de corrupção.

Administrador de presidio em São Leopoldo (RS) é um crápula refinado.

O espantoso consumo de carne do governador do Espírito Santo.

Presidente da Câmara Municipal de Vitória é devasso e explorador do lenocínio.

Curador beneficiário de débil mental?

O escândalo da mandioca em Pernambuco.

O golpe milagroso do adubo-papel.

Fraude de 2 bilhões no Amapá.

Deputados de Sergipe criam cargos de mordomia.

Secretário da Paraíba é acusado de corrupto.

A miséria dos professores do Rio Grande do Norte.

Tieppo, o homem de 60 milhões de dólares.

Crônica de várias mortes anunciadas.

Golpe no lançamento de conjuntos residenciais em Caçapava (SP).

Empreguismo familiar na FEPASA (SP).

Funcionários da Companhia Estadual de Construções Escolares de São Paulo beneficiam-se nas desapropriações.

Milhões de dólares são enviados ao exterior por quadrilha que monta firmas fantasmas e simulam importações fictícias.

A grande orgia no uso e abuso dos carros oficiais em São Paulo.

As mordomias no interior de São Paulo beiram à excentricidade.

A negociata da desapropriação de um terreno pela prefeitura de Diadema (SP).

O aliciamento de deputados e senadores com empréstimos do Banespa.

Amigos e parentes são nomeados na Câmara Municipal de São Paulo.

A corrupção nas feiras livres de São Paulo.

Fraudes e falsificações na Penitenciária de São Paulo.

A estranha evasão de dólares no Banco da Cidade de São Paulo.

A Prefeitura de São Paulo não consegue demitir seus fiscais corruptos.

Decreto presidencial legaliza as mordomias residenciais em Brasília.

O Supletivo Total como a Suvesti envolvidos em fraude de um mesmo espertalhão.

Mordomia e escândalo no Tribunal de Contas de Alagoas.

Funcionário do Incra frauda concessão de terras em Altamira (PA).

Juiz participou de quadrilha de grileiros no oeste de São Francisco (BA).

Os milagres da menina-santa de Caçador (SC) que curam as pessoas e enriquecem a sua família.

A primeira praça com árvores petrificadas do mundo e a depredação do patrimônio paleontológico de São Pedro do Sul (RS).

O grande negócio dos empréstimos municipais feitos no exterior.

Duas salas de aula custam 10 milhões de dólares em Diadema (SP).

O estranho caso de 3 milhões de dólares que apareceram na agência do Banespa de Barra Funda (SP).

Como o Deutsch Bank de São Paulo perdeu 737 milhões.

O grande escândalo em Paris da boíte "Via Brasil" financiada pelo Banco do Brasil ao tempo de Ângelo Calmon de Sá.

O homem que assassinou 6 milhões de árvores.

Críticas e denúncias ao governador Paulo Maluf.

Paulo Maluf acusado de corruptor e covarde.

O senador que luta contra os moinhos de vento."

3.3. Levantamento de processos instaurados em Santa Catarina nos anos 1985 a 1995 por prática de crimes contra a Administração Pública

No mês de maio de 1997 a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina efetuou um levantamento dos processos instaurados em todas as 83 comarcas do Estado por prática dos crimes de peculato, concussão, corrupção ativa e prevaricação, de competência da Justiça Estadual, incluindo-se a Justiça Militar de primeiro grau e excluindo-se os processos em que figuram como réus autoridades com foro privilegiado no Tribunal de Justiça, cujos resultados foram os seguintes:

Processos por crime de peculato:

Em tramitação.....	90
Decretada a prescrição.....	26
Com réus absolvidos	53
Com réus condenados	41
Decretada a extinção da punibilidade pela morte	3
Transação penal	1
Total de processos instaurados.....	214

Processos por crime de concussão:

Em tramitação.....	26
Decretada a prescrição.....	4
Com réus absolvidos.....	21
Com réus condenados.....	16
Suspensão condicional do processo.....	2
Total de processos instaurados.....	69

Processos por crime de corrupção ativa:

Em tramitação.....	24
Decretada a prescrição.....	21
Com réus absolvidos.....	29
Com réus condenados.....	27
Suspensão condicional do processo.....	4
Total de processos instaurados.....	105

Processos por crime de prevaricação:

Em tramitação.....	21
Decretada a prescrição.....	17
Com absolvição dos réus.....	20
Com condenação dos réus.....	7
Suspensão condicional do processo.....	2
Total de processos instaurados.....	67

A defasagem entre a criminalidade real (condutas enquadráveis na lei penal) e a criminalidade aparente (condutas registradas oficialmente) é notória. As estatísticas não registram a criminalidade oculta (que não chega sequer ao conhecimento da Polícia), porém, os números acima permitem concluir que ela é muitas vezes superior àquela que chega ao conhecimento dos órgãos oficiais. A justiça penal só trabalha com uma reduzidíssima porcentagem das infrações.

ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO¹⁰⁴ lembra que "nem todo crime cometido é registrado e é objeto de investigação policial; nem todo crime investigado é levado à apreciação judicial; nem toda ação penal é recebida pelos órgãos judiciais; e, quando recebida, nem sempre resulta em condenação."

A autora pesquisou 682 ofícios do Banco Central encaminhados ao Ministério Público Federal comunicando a prática de crimes definidos na Lei n° 7.492/86 no período de julho de 1986 a junho de 1995, constatando que 119 não foram localizados, 115 encontravam-se no Ministério Público Federal, 169 em fase policial, 202 em fase judicial e 77 em fase de sentença.

Dos 77 julgados, 62 tiveram sentença de arquivamento e 15 tiveram julgamento de mérito.

Destes 15 casos, 10 tiveram sentenças absolutórias, 3 tiveram sentenças condenatórias e dois com sentenças mistas, porém, não consta que alguém deles tenha cumprido a pena.¹⁰⁵

¹⁰⁴ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. O CONTROLE PENAL NOS CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (Lei n° 7.492/86). Tese apresentada ao CPGD/UFSC para obtenção do título de Doutora em Direito. Florianópolis, 1996, p. 27.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 103/110, 113/118, 169, 170, 171/175.

CAPÍTULO III

CAUSAS DA CORRUPÇÃO

"Não é demais afirmar que os grandes problemas existem pela multiplicação dos pequenos"

Paulo Henrique Blasi

1. Considerações iniciais

A corrupção, como vimos, é imⁱanente ao homem. Sempre existiu. É como o pecado.

Querer extirpar o fenômeno será por certo em vão. Todos os esforços contra o mal visam apenas contê-lo em níveis eticamente aceitáveis.

Para este fim, torna-se necessário conhecer suas raízes ou causas.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO¹⁰⁶ indaga por que o homem trai os valores fundamentais da comunidade a que pertence e particularmente a honestidade.

Diz ele que "Responder a esta pergunta é tão difícil quanto esclarecer por que o homem peca."

Denominaremos causas para efeito deste estudo, as condições nas quais a corrupção tende a proliferar.

¹⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO SOCIAL E POLÍTICO. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 185:1-18, jul./set. 1991, p. 6.

Estas condições vão deste as imperfeições inatas do homem (como um exagerado instinto de prazer, cobiça ou inveja) até os meios injustos empregados na busca de objetivos específicos (como vencer uma eleição no governo) e podem se agravar por falhas no ordenamento jurídico, práticas políticas aéticas, injustiças econômicas e sociais, etc.¹⁰⁷

A propósito, o homem corrompe devido a causas e fatores pré-existentes ou para alcançar certos objetivos?

Parece-nos que ambas as respostas afirmativas são corretas, pois as "condições" abrangem as duas hipóteses. Tanto uma quanto outra propiciam a corrupção.

Entendemos que existe um variado número de causas e que elas podem ser divididas em quatro grupos, a saber: culturais, econômico-sociais, políticas e jurídicas, que atuam não separadamente, mas interligadas, umas influenciando e produzindo efeitos sobre as outras.

Interessante observar desde logo a denominada "lei do efeito cumulativo", segundo a qual, em certas condições as causas vão se acumulando, a ponto de se tornar inevitável a generalização da corrupção.

Assim, se os padrões culturais e éticos de um povo propiciarem a corrupção, crescerão as chances de sua prática. Se, além disso, existirem sérias desigualdades de riqueza e marginalização, mais se abrirão as portas à corrupção. Se nesse quadro, se adicionar intransparência do poder, autoritarismo e outras condutas antidemocráticas, mais corrupção deverá acontecer. Por último, se nesse processo cumulativo se puder acrescentar muitas distorções no ordenamento jurídico (o que é de se esperar), como privilégios legais, imunidades, ausência de controles, lentidão dos processos de punição, etc., sem dúvida a corrupção vai proliferar.

¹⁰⁷ Horacio Verbitsky, *in* ROBO PARA LA CORONA. LOS FRUTOS PROHIBIDOS DEL ÁRBOL DE LA CORRUPCIÓN. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1992, 396p., descrevendo vários casos de corrupção na Argentina, apontou algumas causas para análise e reflexão dos leitores, concluindo, por exemplo, que a medida que se ascende na pirâmide burocrática, as instâncias superiores não só tem a responsabilidade formal pelos atos de seus subordinados, mas também que os próprios delitos seriam impossíveis sem sua proteção; que nem todas as práticas corruptas são delitos tipificados nos códigos; que a proliferação de comportamentos desviados é um bom motivo para se questionar as normas e que todas as formas de organização popular opostas à passividade e ao individualismo dificultam as práticas corruptas.

LUIZ MORENO OCAMPO¹⁰⁸ apontando as causas da hipercorrupção afirma que há fatores pessoais, organizacionais e externos que vão exercer influência:

"1) personales como

- * honestidad personal*
- * nivel de ambición*
- * sentimiento de integración al grupo*

2) de la organización como

- * jefes corruptos*
- * cultura de corrupción generalizada*
- * posibilidad de que los controles detecten el caso*
- * nivel de sanción en caso de ser detectado*
- * posibilidad de realización personal de cada integrante*
- * incentivos a la honestidad*

3) externos como

- * presión externa (ofrecimientos de coima o extorsiones)*
- * capacidad de adoptar decisiones que afectan profundamente a otros*
- * monto de los sobornos ofrecidos."*

¹⁰⁸ OCAMPO, Luis Moreno. EN DEFENSA PROPIA. COMO SALIR DE LA CORRUPCIÓN. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993, p.117-118. 1) *pessoais, como: honestidade pessoal, nível de ambição e sentimento de integração ao grupo*; 2) *da organização, como: chefes corruptos, cultura generalizada da corrupção, possibilidade de que os controles detectem o caso, nível de sanção em caso de ser detectado, possibilidade de realização pessoal de cada integrante e incentivos à honestidade*; 3) *externos, como: pressão externa (oferecimento de suborno ou extorsões), capacidade de adotar decisões que afetem profundamente os outros e quantidade de subornos oferecidos.*

2. Causas culturais

"A noção que temos da coisa pública relaciona-a não ao povo, porém ao Estado. O público é o estatal, não o comum a todos."

Eros Roberto Grau

Poderiam ser reunidas aqui todas as influências do meio ambiente ou externas sobre o sujeito, e que formam a classe de elementos adquiridos do caráter através das tradições, hábitos, crenças, modos de vida, moral, educação, experiências, etc.

Incluem-se aqui o que se poderia chamar causas históricas, consistentes nas experiências e costumes do passado, suas transformações através dos tempos até as realidades presentes.

Estas influências, como sabemos, inibem ou encorajam as práticas delituosas.

MARIANO GRONDONA¹⁰⁹ assim se expressa:

"Ninguna persona o sociedad es esencialmente corrupta, y siempre existe la posibilidad de que el sistema, a través de una reacción moralizante, vuelva a encauzarse hacia el bien común. En efecto, la corrupción es un dato cultural cambiante que se puede combatir, y así lo han demostrado numerosos países. Gran Bretaña, por ejemplo, era muy corrupta hacia fines del siglo XVII, pero el contraataque victoriano depuró el sistema."

¹⁰⁹ GRONDONA, Mariano. LA CORRUPCION. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993, p. 50. *Nenhuma pessoa ou sociedade é essencialmente corrupta, e sempre existe a possibilidade de que o sistema, através de uma reação moralizante, volte a se encaminhar para o bem comum. Com efeito, a corrupção é um dado cultural mutante que se pode combater, e assim o demonstraram numerosos países. Grã-Bretanha, por exemplo, era muito corrupta até os fins do séc XVII, porém o contra-ataque vitoriano depurou o sistema.*

LUIZ MORENO OCAMPO¹¹⁰, outro especialista no tema, declara: *"Entendamos que más allá de la sinceridad de las declaraciones, el nivel de corrupción de un país estará dado por la cultura de sus ciudadanos, la calidad de su Estado y la existencia de un sistema de controles independientes y eficaces."*

O mesmo pensamento tem ROBERTO KILTGAARD¹¹¹ que, ao discorrer sobre "culturas que favorecem a corrupção" preleciona:

"Em algumas culturas, as pessoas (ou talvez os membros do governo) têm valores tão diferentes que a corrupção é menos perseguida, mais aceita, e até mesmo "parte dos mores"."

"Assim, por uma variedade de razões culturais e históricas as sociedades diferem em seus mores, costumes e padrões de comportamento. Essas diferenças, por sua vez, podem explicar os diferentes graus e gêneros de corrupção encontrados nos diferentes países."

Se olharmos do ponto de vista da criminologia, duas escolas podem ser focalizadas:

1. As de modelos de cunho psicológico:

Algumas de suas vertentes, como a conductista desloca das motivações internas para as forças do meio as causas da conduta infracional.

A transmissão da cultura exerceria então papel preponderante nas causas da corrupção.

A teoria do desenvolvimento moral, outra vertente da escola psicológica, por sua vez, classifica os delinquentes e não-delinquentes conforme o grau de evolução moral.

2. Escolas sociológicas (sociologia criminal):

Algumas de suas vertentes entendem que o crime decorre de aprendizagem por transmissão cultural, ou aprendizagem social.

¹¹⁰ Op. cit., p. 126. *Entendemos que além da sinceridade das declarações, o nível de corrupção de um país estará dado pela cultura de seus cidadãos, a qualidade de seu Estado e a existência de um sistema de controles independentes e eficazes*

¹¹¹ KLITGAARD, Robert. A CORRUPÇÃO SOB CONTROLE. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p. 78-80.

A moral de um povo e seus valores, como parte de sua cultura, exerce um papel fundamental nos níveis de corrupção.

BILAC PINTO¹¹² asseverou:

"Na verdade, os padrões morais do país fornecem o ambiente ético que, por sua vez, condiciona os padrões de comportamento dos funcionários públicos. Baixos padrões de conduta dos negócios públicos são sintoma de idênticos padrões no país, em geral. Altos padrões do país refletem-se nos altos padrões de conduta do governo."

O relaxamento dos costumes cívicos, a inversão de valores, uma cultura em que o "ter" vale mais que o "ser", a idéia de levar vantagem em tudo, até no trato dos negócios públicos, a impunidade e os privilégios, são fatores determinantes do aumento da corrupção.

EROS ROBERTO GRAU e LUIZ GONZAGA DE MELLO BELLUZZO¹¹³ alertam que é preciso investigar "as condições que permitem a reprodução da corrupção, as estruturas de poder que definem a sorte das eleições, a conspiração permanente do *mass-media* que não permite a educação das massas, mas a quer como um objeto permanente de manipulação, controle e submissão."

Para estes dois estudiosos as virtudes republicanas ainda não se consolidaram no Brasil.

Não podemos esquecer que o homem, por natureza, tem ambições, desejos e instintos que devem ser freados.

Se os costumes, hábitos, crenças, experiências e outros elementos da cultura, ao invés de inibirem, encorajarem as práticas delituosas, evidentemente a corrupção tenderá a aumentar pela "lei do efeito cumulativo".

Sobre as origens da cultura ibérica, RICARDO VÉLEZ RODRÍGUES¹¹⁴ observa que, ao contrário de outros povos que se destacaram nas atividades produtivas, as nobrezas castelhanas e portuguesas faziam questão de aderir a uma ética improdutiva e cavalheiresca, contrária ao trabalho, produzindo dois efeitos historicamente significativos para Espanha e Portugal:

¹¹² MOREIRA PINTO, Francisco Bilac. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO NO EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1960, p 79.

¹¹³ GRAU, Eros Roberto e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo. A CORRUPÇÃO NO BRASIL. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 80, jan. 1995. p. 7-20.

¹¹⁴ RODRÍGUES, Ricardo Vélez. AUTORITARISMO E CORRUPÇÃO. Convivium - Revista Trimestral de Investigação e Cultura. São Paulo, set./out. 1985, volume 28, p. 387.

"de um lado, deu às suas atividades no novo mundo um caráter exclusivamente predatório; de outro, favoreceu, em Portugal especialmente, a mentalidade orçamentívora: quem garante a riqueza da nação não é o trabalho produtivo dos indivíduos, como acreditava Adam Smith (1723/1790), mas o Estado, tornado empresário segundo a mentalidade pombalina. A questão seria não como se apropriar o cidadão da riqueza através do trabalho, mas como se encostar no Estado, produtor da riqueza, para se enriquecer às custas dele. Eis o caminho aberto para os rombos previdenciários e demais falcatruas que esvaziam os cofres públicos e aceleram a espiral inflacionária."

A respeito do Brasil, SÉRGIO HABIB¹¹⁵ assim se refere ao período colonial:

"Sem um objetivo cultural a ser alcançado ou um projeto político a ser perseguido os habitantes das terras brasileiras, oprimidos e entregues à própria sorte, viam na corrupção uma forma de enriquecimento fácil, sem maiores implicações éticas dada a relação de subordinação e exploração existente entre a Colônia e a Metrópole."

ANTÔNIO FREDERICO ZANCANARO¹¹⁶ é mais enfático:

"A corrupção político-administrativa no Brasil deita raízes num quadro de antivalores morais presentes na tradição política Lusitana. Imagina-se que, por ocasião do descobrimento do Brasil, ao início do século XVI, aqueles antivalores já estavam suficientemente incorporados a mentalidade de vastas faixas da sociedade metropolitana e, em sua essência, foram transplantados para a Colônia através de aventureiros e colonizadores, encontrando aqui terra fecunda no regime sesmarial e de capitânicas hereditárias para a sua fixação e adaptação as novas circunstâncias. Encarnados na nobreza dirigente e outros estamentos sociais, identificavam-se, em síntese, com a aversão ao trabalho sistemático, o gosto suntuário, a concupiscência orçamentívora, a degradação dos costumes e a impunidade dos delitos. Tudo leva a crer que foi lá, na tradição luso-brasileira, que se instaurara as imagens e conformações arquetípicas mais originárias. Elas produziram o fio condutor do tortuoso etos que tem prevalecido até os dias atuais na ação político-administrativa brasileira."

¹¹⁵ HABIB, Sérgio. BRASIL: QUINHENTOS ANOS DE CORRUPÇÃO. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994, p. 74.

¹¹⁶ ZANCANARO, Antônio Frederico. A CORRUPÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL. Editora Acadêmica, São Paulo, 1994, p. 9.

JOSÉ ARTUR RIOS¹¹⁷, sociólogo e pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro, segue o mesmo pensamento:

"A história esclarece apenas em parte as origens, entre nós, desse venalismo. O colonialismo português e o espírito predatório de que se fez acompanhar contribuíram, sem dúvida, para implantá-lo entre nós. A colônia ensinava o enriquecimento rápido. A moral era o ganho, sem nenhuma consciência do bem comum ou preocupação com as gerações vindouras. Essa moral, ou amoral, entranhou-se nos costumes."

CELSON BARROSO LEITE¹¹⁸ vê igualmente a questão:

"Ao que tudo indica, é sobretudo no seio da família que cada um de nós plasma sua personalidade e seu caráter, não raro amoldando traços individualista padrões culturais, regras de convivência, norma de conduta, interesses sociais. Quando esse núcleo básico de formação moral do ser humano e do cidadão se vê conturbado por um renitente noticiário de deslizos, falcatruas, peculatos, torna-se muito difícil conseguir os bons resultados que todos desejamos. É quase impossível demonstrar aos jovens a ilegitimidade desses atos, principalmente porque quase sempre a impunidade os acoberta, na direta medida da posição, fortuna ou projeção de quem os pratica."

ANTÔNIO EVARISTO DE MORAES FILHO¹¹⁹ lembra que a audácia dos corruptores e corruptos chegou ao extremo no Brasil, pela certeza da impunidade difundida no conceito hipertrofiado de autoridade imposto ao país. Todos os que exercem autoridade se sentem a salvo de qualquer risco, mencionando o fato de que o Decreto-lei nº 898, de 29.9.69, editado pela Junta Militar considerava crimes contra a segurança nacional as ofensas à honra de funcionários públicos e a divulgação de notícia falsa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado que pudesse indispor o povo contra as autoridades constituídas.

Para este autor, a corrupção se institucionaliza pelo processo que ele denomina "subcultura da venalidade" adquirida através do convívio social. Afirma

¹¹⁷ RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (organizador) SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 99.

¹¹⁸ LEITE, Celso Barroso. *Desonestidades de pessoas honestas*. SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 47.

¹¹⁹ MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. *O círculo vicioso da corrupção*. in LEITE, Celso Barroso (organizador). SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 23.

*"que estão se formando, em alguns setores, núcleos em que impera a subcultura da venalidade, sendo seus novos membros constrangidos pelos antigos a aceitar suborno como meio normal de pagamento. Nesses núcleos os "veteranos", além de imporem aos "calouros" a aceitação de vantagens indevidas, ensinam-lhes as técnicas da extorsão, acabando todos por amoldarem-se às regras do jogo desse tipo de ofício."*¹²⁰

Curiosa observação faz MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO¹²¹, que responsabiliza em parte a Igreja Católica pelo incremento da corrupção em nosso país, pois que esta tradicionalmente era a guardiã dos valores morais do cristianismo, mas abandonou este papel para servir de instrumento de revolução social e política, contribuindo para solapar os valores tradicionais.

Para este professor, o fator que talvez mais favoreça a corrupção seja a "tolerância da sociedade para com ela."

Após afirmar que existe uma minoria sensibilizada e indignada, diz que "globalmente falando, a comunidade brasileira é tolerante para com a corrupção. Se não a aprova, contra ela não é tomada de indignação. Daí ser relativamente fraca a reprovação social, que, como já se apontou, é a mais forte sanção da corrupção."¹²²

Acerca da honestidade da população, pensa que "lá onde esta é mais honesta, acha-se também um governo mais honesto ou menos honesto."

Oportunas observações faz HABIB¹²³ a respeito do "jeitinho brasileiro", que vê nele uma maneira latina de quebrantar a intransigência da lei ou a impessoalidade de certas normas, quando se tem um determinado interesse em jogo, cuja prática, embora aparentemente inofensiva, configura uma das formas de corrupção, para quem,

"Dar um jeitinho", significa dobrar a inflexibilidade do "proibido", suavizar o efeito do "impossível", contornar a dificuldade do "não-permitido".

"Dar um jeitinho" é a forma simpática de se pedir a outro que não cumpra o seu dever, ou, o que vem a ser a mesma coisa, que faça de conta que o cumpriu.

Nessa cultura do "jeitinho" é que se praticam inomináveis injustiças, na medida em que a decisão sobre ^{possível} fazer ou deixar de fazer alguma coisa depende unicamente da pessoa que tem o dever de fazer ou de não fazer."

¹²⁰ *Id.*, p. 29.

¹²¹ *Op. cit.*, p. 14.

¹²² *Id.*, p. 15.

¹²³ *Op. cit.*, p. 111-112.

Igualmente procedentes são suas considerações a propósito da "lei da vantagem", largamente praticada no Brasil, que consiste em se levar vantagem em todas as coisas e sobre todas as pessoas. *"Cada qual busca, não o bem de todos, mas o seu próprio, não o interesse geral, mas a satisfação de uma aspiração pessoal. Há nisso, sem dúvida, uma forte característica de egoísmo, ainda quando as pessoas nem se dêem conta."*¹²⁴

A herança cultural ou as influências do meio são, entretanto, expressões muito abrangentes, que englobam fatores econômicos, morais, jurídicos, políticos e outros.

Por suas peculiaridades naturais, diferenças conceituais, causais e na forma de combatê-los, convêm que sejam estudados separadamente.

¹²⁴ *Id.*, p. 112-113.

3. Causas econômico-sociais

"La corrupción es hija de las relaciones clandestinas entre el poder de la autoridad y el dinero.

Luiz Moreno Ocampo

Sob este título desejamos indicar algumas distorções estruturais e conjunturais da economia e da organização social, sobretudo do Brasil, que vêm contribuindo decisivamente para o aumento da corrupção.

EDMUNDO OLIVEIRA¹²⁵ percebeu esta realidade afirmando:

"O espetáculo oferecido pela desigualdade na distribuição da riqueza; o desnível entre a situação do desempregado ou do subempregado e a do argenteiro explorador; a perspectiva oferecida por uma civilização que, ao invés de aplinar as desigualdades sociais as aumenta, tudo isso certamente contribui para aumentar o número de corruptos e os atos de corrupção."

Com efeito, as desigualdades econômicas, o analfabetismo, o desemprego, as doenças, a má distribuição da riqueza, a falta de moradia e outras chagas sociais brasileiras não foram resolvidas, mas até agravadas nas últimas décadas.

A criminalidade e as favelas proliferam; os sem-terra, sem-teto, menores de rua, o tráfico, os entorpecentes e os assaltos são sintomas eloqüentes das grandes injustiças sociais do presente. Estes males também estão unidos pela "lei do efeito cumulativo", pois cada um deles afeta os demais, travancando a evolução moral, cultural e material do povo.

GRONDONA¹²⁶, fazendo um paralelo entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, observa que *"mientras en los países desarrollados hay actos de*

¹²⁵ OLIVEIRA, Edmundo. CRIMES DE CORRUPÇÃO. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1991. p. 91.

¹²⁶ Op. cit., p. 60. *Enquanto nos países desenvolvidos há atos de corrupção, sobretudo nas altas esferas do poder, os países subdesenvolvidos padecem de um estado de corrupção. Pelo contrário, a corrupção é intensa tanto nas camadas altas como nas médias e baixas: infesta o Estado em sua totalidade.*

corrupción, sobre todo en las altas esferas del poder, los países subdesarrollados padecen un estado de corrupción."

Acrescenta que nos países subdesenvolvidos *"por el contrario, la corrupción es intensa tanto en los estratos altos como en los medios y bajos: infeta al Estado en su totalidad."*

Entende ele que nos países desenvolvidos existem atos de corrupção até mesmo nas altas esferas do poder, mas que os países subdesenvolvidos padecem de um estado de corrupção.

Diz mais: *"un Estado corrupto es un Estado débil y con un Estado débil no hay desarrollo económico posible"*¹²⁷, já que um Estado que não pode cumprir suas funções básicas nos campos da saúde, educação, seguridade social às camadas mais pobres, tampouco pode garantir a igualdade jurídica ou de oportunidades e, por certo acentuará as desigualdades sociais.

O empresário ANTÔNIO OLIVEIRA SANTOS¹²⁸, presidente da CNC - Confederação Nacional do Comércio, tem a mesma opinião: "Existe hoje um amplo consenso em relação à incapacidade do Estado brasileiro em sustentar o modelo de intervenção no domínio econômico e, ao mesmo tempo, cumprir com suas obrigações na área social."

Um Estado corrupto e, portanto, débil, perde a noção de bem comum.

GRONDONA¹²⁹ faz uma curiosa observação para demonstrar os efeitos devastadores da corrupção, sobretudo da desconfiança recíproca que se instala entre governantes e governados, advertindo que neste estado de coisas os governantes não confiam que os governados irão pagar seus impostos. Por isto aumentam as taxas a níveis impossíveis, para que uns poucos paguem pelos evasores. Porém, os contribuintes sentem-se como os únicos tontos que financiam a corrupção dos demais. Para ilustrar a afirmação, narra um dilema ético denominado "Passageiro grátis":

¹²⁷ *Id.*, p. 97-98. *Um Estado corrupto é um Estado débil e com um Estado débil não há desenvolvimento econômico possível.*

¹²⁸ SANTOS, Antônio Oliveira. Nosso muro de Berlim. Folha de São Paulo, 27 jan. 1995, p. 2-2.

¹²⁹ *Op. cit.*, p. 192-193. *Alguns passageiros evitam pagar sua passagem, e o guarda "guarda para si" uma parte da arrecadação; os demais, cada vez menos, pagam. Um número cada vez maior crê que é possível obter ao mesmo tempo o benefício do trem e o benefício da gratuidade deste. Porém, ao final, o trem pára por falta de recursos. Como o desenvolvimento.*

"algunos pasajeros evaden pagar su boleto y el guarda "se guarda" una parte de la recaudación; los demás, cada vez menos, pagan. Un número cada vez mayor cree que es posible obtener al mismo tiempo el beneficio del tren y el beneficio de la gratuidad de éste. Pero, al fin, el tren se detiene por falta de recursos. Como el desarrollo."

O Prêmio Nobel de Economia GUNNAR NYRDAL¹³⁰ fez interessante observação:

"en los países subdesarrollados el sector privado es estatista porque pide protección y subsidios al Estado, y el sector público es privatista porque lo anima el espíritu de lucro individual. Los roles se invierten: los privados operan en la esfera pública, mientras la esfera pública opera bajo el influjo del lucro privado."

LUIZ MORENO OCAMPO¹³¹, focalizando a "Hiper corrupção y Subdesarrollo", declara:

"La corrupción, como la enfermedad, se encuentra en todas las épocas y partes del mundo. Sin embargo hay tiempos, organizaciones o países con epidemias y otros con una situación controlada. En algunos países como la Argentina y la mayoría de los países en vías de desarrollo, la epidemia es la situación natural. Los países subdesarrollados, viven en estado de hiper corrupción permanente, son sistemas de corrupción latente."

Menciona ele um estudo de ROBIN THEODOBALD, chamado "*Corruption. Development and Underdevelopment*", mostrando:

"que la hiper corrupción es un fenómeno que abobia a los países más pobres o desorganizados. Estos países exhiben situaciones de abuso de poder y de corrupción cualitativa y cuantitativamente superiores a las de los países

¹³⁰ NYRDAL, Gunnar *apud* GRONDONA, Mariano. Op. cit., p 24. Nos países subdesenvolvidos o setor privado é estatista porque pede proteção e subsídios ao Estado, e o setor público é privatista porque o anima o espírito de lucro individual. Os papéis se invertem: os privados operam na esfera pública, enquanto a esfera pública opera sob a influência do lucro privado.

¹³¹ Op. cit., p. 120. A corrupção como a enfermidade, encontra-se em todas as épocas e partes do mundo. Sem dúvida, há tempos, organizações e países com epidemias e outros com uma situação controlada. Em alguns países como a Argentina e a maioria dos países em vias de desenvolvimento, a epidemia é a situação natural. Os países subdesenvolvidos, vivem em estado de hiper corrupção permanente, são sistemas de corrupção latente.

desarrolados. La nota característica es un Estado que funciona con muy bajo nivel de calidad."¹³²

ODEGARD¹³³ testifica: "A corrupção, em certo sentido, é produto da forma de vida de uma sociedade aquisitiva, onde domina o dinheiro e onde as pessoas são julgadas pelo que possuem e não pelo que são."

A história do sistema econômico brasileiro foi bem descrita por VIANNA MOOG¹³⁴ na seguintes palavras:

"No Brasil, infelizmente, ocorreu em quase tudo precisamente o contrário. Os portugueses que vieram ter primeiro às terras de Santa Cruz eram todos fiéis vassallos de El-Rei de Portugal. Se, por um lado, desejavam ampliar os domínios da cristandade, "a Fé e o Império" traziam já os olhos demasiadamente dilatados pela cobiça. Eram inicialmente conquistadores, não colonizadores, como seriam mais tarde bandeirantes e não pioneiros. Como El-Rei, como toda a Corte, após a descoberta do caminho das Índias, queriam despojos e riquezas. E ninguém embarcava com o pensamento de não mais voltar à pátria lusitana. E ninguém trazia o propósito de enriquecer pela constância no trabalho. Deixavam atrás a pátria, os amigos, a família, as ocupações normais, na esperança do Eldorado."

O criminalista ANTÔNIO EVARISTO DE MORAES FILHO¹³⁵ asseverou:

"Entretanto, mais que a efetiva punição dos corruptos, é imperativa, entre nós, uma profunda mudança da estrutura sócio-econômica e a conseqüente reformulação dos valores culturais, invertendo-se o quadro em que "o deus do sistema é o dinheiro", a fortuna representa a aspiração suprema e o trabalho produtivo é desmerecido ...".

A reunião de "Cúpula do Homem" realizada por 193 países, em Copenhague, Dinamarca, encerrada em 12.03.95, realça alguns números chocantes:

a. 1% do que se gasta em programas militares daria para fornecer educação primária a 50 milhões de crianças;

¹³² *Id.*, p. 120. *Que a hipercorrupção é um fenômeno que entorpece os países mais pobres ou desorganizados. Estes países mostram situações de abuso de poder e de corrupção qualitativa e quantitativamente superiores às dos países desenvolvidos. A nota característica é um Estado que funciona com muito baixo nível de qualidade.*

¹³³ ODEGARD. *apud* RIOS, José Artur. *Op. cit.*, p. 93.

¹³⁴ MOOG, Vianna. BANDEIRANTES E PIONEIROS. 17ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989. p. 88-89.

- b. A corrupção leva 10% do PIB em alguns países;
- c. No Brasil temos 42 milhões de pobres (27% da população), dos quais 16 milhões são indigentes, isto é, os que não conseguem matar a fome;
- d. Existem no país 20,2 milhões de analfabetos com 10 ou mais anos de idade;
- e. Entre os trabalhadores, 52% ganham menos que 2 salários-mínimos;
- f. Entre as pessoas idosas, 31% (3,1 milhões) não recebem auxílio de seguridade social;
- g. O 1% mais rico da população brasileira fica com 14% da renda gerada no país;
- h. Na área rural 88% da população não tem instalação sanitária;
- i. 4 milhões de crianças no Brasil estão fora da escola.¹³⁶

A imprensa brasileira¹³⁷ noticiou que "Pesquisa do Banco Mundial que abrange 70 países aponta o Brasil como o pior do mundo em distribuição de renda", isto é, de maior desigualdade social e de renda do mundo no biênio 1988/1989.

GEORGE MOODY-STUART¹³⁸ afirma que "Nos países em desenvolvimento é difícil ganhar licitações sem pagar comissões de até 20%", e que "o mal maior da corrupção está no desperdício de recursos promovido por políticos que só pensam em levar a sua parte".

Em palestra proferida no dia 10 de março de 1994 no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o Conselheiro JOÃO FÉDER, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, informou que uma pesquisa nacional realizada em novembro de 1993 demonstrara que os principais problemas do Brasil são, primeiro a pobreza e a fome (67%), segundo, a saúde (45%) e terceiro, a corrupção (36%), na frente da educação, da segurança, da habitação, etc.

¹³⁵ Op. cit., p. 33.

¹³⁶ Folha de São Paulo, 12 mar. 1995, p. 1-3.

¹³⁷ FALCÃO, Daniela. Quarto Mundo - Brasil é o primeiro em desigualdade social. Folha de São Paulo, 28 jul. 1995, p. 1-5.

¹³⁸ MOODY-STUART, George. Seria melhor pagar só as propinas. Revista Exame. Edição n° 622, n° 23, novembro de 1996, p. 108-110.

Ninguém ignora que as carências de salário, moradia, saúde e a pobreza dificultam sobretudo o combate da corrupção, porque nesse ambiente as pessoas estão constantemente ocupadas na busca de necessidades básicas, não restando tempo nem conhecimento para controlar os desmandos no poder público.

Num quadro desses a corrupção aumenta e a impunidade é praticamente certa.

Dessa forma, as causas da corrupção vão interagindo e se acumulando, reunindo condições extremamente propícias à sua proliferação.

4. Causas políticas

"Os grupos sociais que detêm o poder, grupos que são sustentados ativa e passivamente por outros grupos que se situam na periferia do poder, legislam para si mesmos para manter sua coesão e legislam para os outros grupos para controlá-los. Exerce a lei um duplo controle, um interno para manter os grupos coesos em sua lealdade, privilégios e obrigações e um externo para evitar a emergência de grupos adversos que venham a adquirir mais força e com isso a possibilidade de empalmar o poder."

Roberto Aguiar

Na nossa perspectiva, como já afirmado, o aumento da corrupção decorre de um acumulado de causas culturais, econômico-sociais, políticas e jurídicas que interagem num permanente jogo de pressões, de tal forma que os fatores de uma destas áreas influem necessariamente nos das outras, aumentando ou diminuindo as possibilidades de corrupção. Fatores culturais, por exemplo, são "causa" de certas opções políticas e ao mesmo tempo são consequência de tais opções.

Esta liberdade de escolha tem seu fundamento no princípio político da autodeterminação dos povos, consagrado no "Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos" celebrado sob a égide da Organização das Nações Unidas- ONU, em 1962, que dispõe: "Todos os povos têm o direito de autodeterminação. Em virtude deste direito, estabelecem livremente a sua condição política e determinam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (art.1º).

Neste estudo consideraremos "causas políticas" da corrupção aquelas opções relevantes do Governo ditadas preponderantemente por critérios ou conveniências políticas.

Compreendem as decisões e posturas políticas nas mais diversas áreas de atividades públicas, como da saúde, educação, economia, administração pública, relações internacionais, jurídica, financeira, e assim por diante.

Dentre as causas políticas da corrupção, que significam um desvalor para a sociedade, destacaremos algumas, como segue:

4.1. A diminuta participação da sociedade nas atividades do Estado

"Toda política baseia-se na indiferença da maioria, sem a qual não há política possível"

Paul Valéry.

Tradicionalmente o poder político é exercido de duas maneiras: diretamente ou através de representantes.

Nas cidades gregas era possível a democracia direta, mediante tomada de decisões de poder pelo povo em praça pública, porque aquelas comunas possuíam no máximo vinte a vinte e cinco mil habitantes. Em razão do crescimento populacional e de outros fatores desenvolveu-se nos séculos XVI e XVII o sistema representativo, segundo o qual o povo escolhe alguns representantes ou mandatários seus para tomarem aquelas decisões. Hoje no Brasil, por exemplo, com cerca de oitenta milhões de eleitores, é tecnicamente inviável o povo decidir diretamente sobre todos os negócios do Estado.

Ressalta o professor VOLNEI IVO CARLIN¹³⁹ que,

"Em países em que o padrão de vida e a instrução popular ainda são muito baixos, como no Brasil, os partidos assumem um caráter formal: facções rivais disputam o poder, utilizam os votos como uma massa mole que se amolda à sua vontade, desenvolvem a corrupção e dão às classes privilegiadas oportunidade de utilizarem o sistema e, dessa forma, perenizarem seu domínio no poder."

¹³⁹CARLIN, Volnei Ivo. ELEIÇÕES COMO MECANISMO POLÍTICO-JURÍDICO DA DEMOCRACIA. Revista Sequência - Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. Florianópolis, n. 13, dezembro de 1986, p. 13.

Em decorrência dos abusos que este modelo proporcionou, criaram-se alguns institutos destinados a conferir maior participação do povo na tomada de decisões, tais como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular das leis, o *recall* ou veto popular.

Entretanto, o que se tem verificado no Brasil, é uma absoluta apatia da classe política em prol destes instrumentos, quer reduzindo e até negando-lhes previsão legal, quer obstaculizando sua prática.

Em nosso país os institutos da democracia semi-direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular das leis) são letra morta, quando deveriam ser colocados freqüentemente à disposição do povo para se manifestar sobre inúmeras questões relevantes da nação.

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO¹⁴⁰ lembra que a participação popular corresponde à aspiração do cidadão em defender uma imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger, acrescentando:

"As grandes decisões que afetam a vida pública continuam sendo adotadas pelos políticos e grupos burocráticos, em conivência com os grupos ou setores poderosos da sociedade. As pequenas associações e organizações, e mais ainda os indivíduos isolados, apesar da boa vontade dos autores dos textos legais e constitucionais, não tem na democracia pluralista outro meio de participação senão o das eleições".

O escritor espanhol MANUEL VÁSQUES MONTALBAN¹⁴¹ diz que o papel dos cidadãos nos nossos regimes políticos é o de "delegar, com maior ou menor deferência ao político, a gestão da coisa pública e renovar-lhe essa delegação mediante um novo cheque quase em branco a cada quatro anos, em média."

¹⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, 1993. p. 127-139

¹⁴¹ SADER, Emir. Mandato ou cheque em branco? *Folha de São Paulo*, 9 ago. 1996, p. 1-3.

4.2. O gigantismo do Estado

A passagem do Estado abstencionista para o intervencionista no século passado e neste trouxe consigo o crescimento da administração pública.

A ampliação dos fins visados pelo Estado ampliou seus poderes e órgãos, aumentando conseqüentemente, o espaço público sujeito à corrupção.

BILAC PINTO¹⁴² foi enfático ao afirmar que a intervenção do Estado na ordem econômica “abriu ensejo a que se ampliasse enormemente a área governamental sujeita à corrupção política e administrativa.”

Para aquele publicista, "outra causa circunstancial da corrupção, geralmente apontada pelos estudiosos da matéria, decorre da generalizada intervenção do Estado moderno na ordem econômica e a conseqüente ampliação de seus órgãos, serviços e funções."¹⁴³

O inchamento do Estado é, pois, uma das causas da corrupção, pelo menos sob o prisma numérico.

Em 1993 o Instituto Brasileiro de Estudos Políticos realizou pesquisa junto aos parlamentares em Brasília, concluindo que a maior parte deles era contra os monopólios estatais nas áreas estratégicas de telecomunicações, energia elétrica, mineração e ferrovias e a favor de uma exploração conjunta do Estado e iniciativa privada, defendendo que "Solução para o país é reduzir papel do Estado"¹⁴⁴.

Para ROBERTO P. SABA¹⁴⁵,

"la desregulación, entendida como la desaparición de restricciones legales para llevar adelante una gran cantidad de actividades (profesionales, por ejemplo), fue sinónimo de desaparición de la corrupción. Cuanto menos

¹⁴² Op. cit., p. 16.

¹⁴³ *Id.*, p. 60.

¹⁴⁴ BUARIM JÚNIOR, Oswaldo. Revisão constitucional – solução para o País é reduzir papel do Estado. Diário Catarinense. Florianópolis, 17 out. 1993, p. 4.

¹⁴⁵ SABA, Roberto P.. CONTROL DE LA CORRUPCION - GUIA DE DISCUSION. Buenos Aires: Poder Ciudadano, 1995, p. 29. *A desregulamentação, entendida como o desaparecimento de restrições legais para levar adiante uma grande quantidade de atividades (profissionais, por exemplo), foi sinônimo de desaparecimento da corrupção. Quanto menos regras existem menor será o contato com funcionários que solicitam algo, em troca de fazer ou não fazer o que lhes cabe.*

reglas existan, menor será el contacto com funcionarios que solicitem algo a cambio de hacer o no hacer lo que les corresponda."

4.3. A centralização do poder

A centralização do poder é uma tendência política historicamente comprovável.

Pode ocorrer de vários modos: territorial, orgânica, política e administrativa.

-A par de constituir um fenômeno anti-democrático, a centralização cria ensejo aos males da burocratização, intransparência, dificuldade de controles e, por consequência, corrupção.

-No Brasil, a hipertrofia do Poder Executivo, enquanto forma de centralização, tem colocado à sombra os demais Poderes, propiciando vários abusos e impunidade.

- Uma destas práticas abusivas no Brasil tem sido o hábito de o Poder Executivo legislar mais que o Poder Legislativo.

Em 1988 o deputado-constituente ADYLSO MOTT¹⁴⁶, criticando o excesso de atos normativos expedidos pelo Executivo, afirmava:

"Para que se tenha uma idéia do uso e abuso que vem sendo feito em nosso País, do decreto-lei, damos a seguir os números referentes a três períodos da vida nacional.

Estado Novo

<i>12.11.37 a 29.10.45</i>	<i>8.154</i>
<i>30.10.45 a 30.01.46</i>	<i>810</i>
<i>Total</i>	<i>8.964</i>

Decretos-leis expedidos desde o primeiro dia do governo Castello Branco até hoje:

Castello Branco - 318; - Costa e Silva - 486; - Junta Militar - 265; Garratazu Médici - 253; Ernesto Geisel - 357; João Figueiredo - 593; José Sarney - 147."

¹⁴⁶ MOTT, Adylson. PMDB do palanque e da constituinte. Jornal de Santa Catarina, Blumenau: 04 ago. 1988, p. 2.

Em matéria mais recente, intitulada "Presidência faz mais leis que o Congresso", a jornalista CLÁUDIA TREVISAN¹⁴⁷ indica os seguintes números: Em 1994 o Congresso Nacional aprovou 131 leis, enquanto o Presidente da República editou 405 medidas provisórias. Com variações a cada ano, o levantamento mostra que, de 1988 a 1995, foram editadas 831 medidas provisórias e 1.035 leis.

DALMO DE ABREU DALLARI¹⁴⁸ faz críticas à ânsia legiferante do Executivo nestes termos:

"O presidente abusa das medidas provisórias, instrumentos que foram previstos somente para situações excepcionais, em que o Legislativo esteja impossibilitado de exercer sua função de legislador. Além de abusar, editando medidas provisórias em grande número e sem que estejam presentes os pressupostos constitucionais da necessidade e urgência, o presidente vem usando fraudulentamente desse instrumento excepcional."

Segundo a imprensa nacional, "Em três anos, a cada dez leis aprovadas nove surgiram de projetos do governo; ..." ¹⁴⁹

Sob outro aspecto, consideramos excessiva também, no Brasil, a centralização do poder do Presidente da República, eis que praticamente todos os agentes políticos dos mais altos postos da República são nomeados pelo primeiro mandatário da nação, a saber:

- a) O Presidente escolhe livremente todos os Ministros de Estado (art. 87, CF/88), que, por sua vez, nomeiam o segundo e terceiro escalões afinados com a orientação do Chefe do Executivo;
- b) Nomeia os Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 101, CF/88);
- c) Nomeia os Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, CF/88);
- d) Nomeia os Magistrados dos Tribunais Regionais Federais (art. 107, CF/88);
- e) Nomeia os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho (art. 111, CF/88);
- f) Nomeia os Ministros do Superior Tribunal Militar (art. 123, CF/88);
- g) Nomeia o Procurador-Geral da República (art. 128, CF/88);
- h) Nomeia livremente o Advogado Geral da União (art. 131, CF/88);

¹⁴⁷ TREVISAN, Cláudio. Folha de São Paulo, 22 jan. 1995, p. 1-6.

¹⁴⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Caricatura jurídica. Folha de São Paulo, 25 abr. 1997, p. 1-3.

¹⁴⁹ Editorial. Voracidade Legiferante. Folha de São Paulo, 11 set. 1994, p.A-2.

i) Exerce a autoridade suprema das Forças Armadas (art. 142, CF/88), cujos Ministros, como dito, são escolhidos livremente pelo próprio Presidente da República;

j) Nomeia, também, 1/3 (um terço) dos Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 73, § 2º, CF/88);

Daí porque circulam notícias como esta: "Brindeiro segura ações contra o governo"¹⁵⁰, dando conta de que o Procurador-Geral da República teria arquivado inquéritos e retardado providências de ofício contra ministros, governadores e parlamentares aliados do governo.

Acerca da influência do Chefe da Nação sobre o Poder Legislativo, cabe mencionar um episódio que dimensiona o fenômeno na atualidade:

De acordo com a jornalista SILVANA DE FREITAS¹⁵¹, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Sepúlveda Pertence, responsabilizou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ainda não ter sido aprovada a reforma do Poder Judiciário acrescentando que, "no regime Presidencialista o Presidente da República é o líder natural da maioria parlamentar. É difícil chegar a uma emenda constitucional sem o apoio, engajamento ou ao menos a intenção dos parlamentares e de sua liderança".

O professor ROBERTO R. DE AGUIAR¹⁵² faz restrições ao modelo brasileiro nos seguintes termos:

"O Estado para fiscalizar, controlar e intervir na sociedade, criou um aparato complexíssimo, pesado, caro e inoperante, que tem por finalidade a criação de um quadro de cargos e funções que deve ser ocupado por beneficiados pelas costuras políticas. Os cargos de carreira, constitucionalmente preenchidos por concursados, situam-se em patamares inferiores ou intermediários dessa complicada ordem. Ora, a partir disso, a burocracia, a operacidade, o distanciamento da sociedade e as ações desvirtuadoras das finalidades sociais do Estado passam a constituir seu cotidiano".

¹⁵⁰ GONDIM, Abnor. Brindeiro segura ações contra o governo. Folha de São Paulo, 25 maio 1997, p. 1-10.

¹⁵¹ FREITAS, Silvana. Pertence cobra empenho de FHC na reforma do Judiciário. Folha de São Paulo, 9 abr. 1997, p. 1-6.

¹⁵² AGUIAR, Roberto A R.. PARCERIA ESTADO-SOCIEDADE - ASPECTOS JURÍDICOS. Revista Subsídio - INESC - Instituto de Estudos Sócio Econômicos. Brasília: junho 1994, p. 1-2.

O mesmo entendimento possui o professor PAULO HENRIQUE BLASI¹⁵³, que, criticando o modelo político centralista do Brasil, assevera: "A interpretação centralizadora se constitui na mais expressiva manifestação da falência do sistema federativo e da autonomia dos Estados e Municípios."

4.4. Intransparência político-administrativa¹⁵⁴

O sentido de *res pública* repugna a idéia de ocultação no trato dos interesses públicos.

Na gestão da coisa pública o segredo é exceção e a publicidade é a regra.

Daí porque a própria constituição consagrou o princípio da publicidade na administração pública (art. 37, CF/88), bem como assegurou a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, CF/88) e, independentemente do pagamento de taxas, o direito a obtenção de certidões e o direito de petição em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, CF/88).

A intransparência tem preocupado os estudiosos como o faz HELY LOPES MEIRELLES¹⁵⁵, nas seguintes palavras:

"Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são "sigilosos", quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão".

¹⁵³ BLASI, Paulo Henrique. O CONCURSO COMO CONDIÇÃO DE INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO. LEI ESTADUAL DE EXCEÇÃO AO PRINCÍPIO. QUESTÕES CONSTITUCIONAIS. Revista SEQUÊNCIA - Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. Florianópolis, n° 13, dezembro de 1986, p. 33.

¹⁵⁴ Acerca do tema merecem destaque duas importantes obras: BRUNO LASSERRE, *et alii*. LA TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE. Paris: Presses Universitaires de France, 1987, 236p., e BARBI, Lety Maria. A TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991, 163p.

¹⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 86.

ROBERT KLITGAARD¹⁵⁶ desenvolveu uma fórmula alfabética para a corrupção, quando ministrava cursos na Universidade de Harvard: $C = M + D - T$, na qual C significa corrupção; M significa monopólio; D significa discricionariedade, e T significa transparência.

Para ANTÔNIO EVARISTO DE MORAES FILHO¹⁵⁷ o problema da impunidade deve ser enfrentado pela efetiva apenação dos culpados e facultando-se o acesso dos meios de comunicação aos negócios públicos: "há de prevalecer o princípio da transparência, de forma que nada se processe debaixo do pano."

4.5. Distorções no sistema eleitoral e partidário¹⁵⁸

O sistema eleitoral e partidário e o próprio funcionamento do Poder Legislativo brasileiro apresentam seríssimas distorções que mancham a imagem dos políticos, causam descrédito e fomentam a corrupção.

Sob o título "Congressistas propõem reforma do Legislativo"¹⁵⁹ diversos deputados apontam algumas falhas, como segue:

a) Legislação eleitoral casuística, uma para cada eleição, geralmente para atender interesses de grupos ou partidos hegemônicos.

b) Infidelidade partidária, o que representa uma total falta de respeito ao eleitor.

Segundo o deputado Adylson Motta, nos últimos 5 anos houveram 376 mudanças de partido na Câmara.

¹⁵⁶ KLITGAARD, Robert *apud* OCAMPO, Luis Moreno. Op. cit., capa posterior

¹⁵⁷ Op. cit., p. 33.

¹⁵⁸ A propósito dos vícios institucionais e conjunturais do parlamento brasileiro, Romelio Aquino teceu críticas veementes no artigo intitulado PARLAMENTO, CORRUPÇÃO E CENTRO, publicado no Caderno 2, da Série Textos da Associação dos Professores Universitários da Bahia, 30p.

¹⁵⁹ SILVEIRA, Wilson. Congressistas propõem reforma do legislativo. Folha de São Paulo, 04 fev.1995, p. 1-8.

c) Excessivo poder dos líderes, que decidem por outros congressistas através do voto simbólico ou "voto de liderança" que, além de ser uma forma de burlar a falta de *quorum*, impede que o eleitor identifique o posicionamento de parlamentar frente às matérias em votação.

d) Desvinculação do deputado de sua base eleitoral, que fica sem representante, já que não temos o sistema distrital.

e) De acordo com o ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil Ernando Uchoa Lima¹⁶⁰ certa ocasião um deputado, instado a comparecer junto às bases, reagiu: "Ora, essa, não devo nada a ninguém. Comprei os meus votos e os paguei à vista". Para o advogado o voto é mercadoria em várias regiões do país.

f) Uso abusivo de dinheiro no financiamento das campanhas, revelando a poderosa influência do poder econômico nos pleitos eleitorais¹⁶¹.

A imprensa noticiou que "Os 94 deputados estaduais paulistas foram eleitos com 66% de recursos de empresários, a maioria empreiteiros"¹⁶², e que no geral "Gasto oficial representa cerca de um terço do real"¹⁶³.

André Lara Rezende diz que "É hora de estabelecer um limite - realista e não hipócrita - sobre os gastos permitidos em campanha; exigir transparência e punir, de forma rigorosa e imediata, os excessos ..."¹⁶⁴

g) Desproporcionalidade na representação política: os Estados do Sul e Sudeste, com 60% da população e 81% da riqueza nacional comparecem no Senado com 24 votos apenas. Os 19 Estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste, com 40% da população e 19% da riqueza nacional possuem a esmagadora maioria no Senado, 57 senadores. Amapá, Roraima, Sergipe e Acre possuem juntos 3 milhões de eleitores.

¹⁶⁰ LIMA, Ernando Uchoa. Ética nas eleições. *Id.*, 22 jul. 1996, p. 1-3.

¹⁶¹ NUNES, Claudine. Projeto quer financiamento público em campanhas. *Jornal AN Capital*. Florianópolis, 21 abr. 1997, p. 3.

¹⁶² DE NARDI, Carlos Magno. Empresas paragam a campanha em SP. *Folha de São Paulo*, 15 out. 1995, p. 1-12.

¹⁶³ Editorial. Eleição s/a - Gasto oficial representa um terço do real. *Id.*, 8 out. 1995, *Caderno Especial*, p. 8.

¹⁶⁴ RESENDE, André Lara. *Vespeiro*. *Id.*, 25 mar. 1997, p. 1-2.

Santa Catarina possui o mesmo número, só que aqueles Estados elegem 15 senadores e 46 deputados, enquanto Santa Catarina elege apenas 3 senadores e 16 deputados federais.¹⁶⁵

Neste contexto, "Deputado vale 18 vezes mais que outro"¹⁶⁶.

h) Predomínio de empresários no Congresso:

"Assim como no Senado, boa parte da Câmara é formada por empresários e advogados. São donos de um empreendimento rural ou urbano, 166 deputados eleitos para a legislatura 95/98 (cerca de 1/3 da Câmara). Pelo menos 52 são sócios de hospitais. Mais de 1/3 da casa é formada, segundo estudo do DIAP, por profissionais liberais (advogados - 102; médicos - 56; e engenheiros - 37). O DIAP afirma em sua análise que entre os profissionais liberais "muitos são testas-de-ferro ou empregados de grandes grupos de medicina privada, empreiteiras, conglomerados financeiros ou de prestação de serviços".¹⁶⁷

i) Raio x das telecomunicações revela que oito grupos dominam as TVs no Brasil; membros de uma mesma família distribuem emissoras entre si; donos se escondem em testas-de-ferro; proprietários criam empresários, concentram emissoras e burlam Código Brasileiro de Telecomunicações¹⁶⁸.

Cerca de um ano depois o mesmo jornal estampa em primeira página: "Congresso tem 96 donos de emissoras", alertando que o número pode ser ainda maior, já que alguns parlamentares têm emissoras em nome de terceiros.¹⁶⁹

No texto da matéria se lê que "Um em cada 6 congressistas tem rádio ou TV" e que as concessões incluem Governadores e Ministros.

¹⁶⁵ Diário Catarinense. Florianópolis, 16 mar.1995, p. 35, Coluna do Movimento "O Sul é meu país".

¹⁶⁶ BAHIA, Luiz Alberto. Deputado vale 18 vezes mais que outro. Folha de São Paulo, 11 set. 1994, p. A-3.

¹⁶⁷ MONTEIRO, Marcelo. O novo perfil do Brasil. In Cadernos do Terceiro Mundo, nº 181, jan. 1995, p. 8.

¹⁶⁸ LOBATO, Elvira. Raio X das telecomunicações – Oito grupos dominam as TVs no Brasil. *Ibid.*, 12 jun. 1994, p. 1-17 e 1-18.

¹⁶⁹ LOBATO, Elvira. Concessões – Um em cada 6 congressistas tem rádio ou TV. *Ibid.*, 14 maio 1995, p. 1-12.

j) Congresso descartável. A imprensa noticiou que 43% dos brasileiros dizem que o país poderia passar bem sem o Congresso¹⁷⁰, conforme pesquisa realizada pelo Datafolha.

De acordo com a matéria, 55% dos entrevistados consideram o Congresso Nacional ruim/péssimo; enquanto 31% consideram regular e apenas 8% ótimo/bom.

l) Anistia a parlamentares condenados pela Justiça, como ocorreu no caso dos que usaram a gráfica do Senado em 1994. "Projeto livra da cassação todos os que usaram a gráfica do Senado para imprimir material de campanha"¹⁷¹; "O crime legal", condenando a anistia de 15 parlamentares¹⁷²; "Anistia a Lucena - Desvio de poder legislativo"¹⁷³; "Anistia a Lucena é condenada por 82%"¹⁷⁴. Estas são algumas das manchetes da época.

¹⁷⁰ Editorial. Legislativo em baixa. Folha de São Paulo, 19 dez. 1993, p. 1-2.

¹⁷¹ SOUZA, Josias de. Parlamentares tramam anistia para Lucena. *Ibid.*, 5 dez. 1994, p. 1-6.

¹⁷² Editorial. O crime legal. *Ibid.*, 19 jan. 1995, p. 1-2.

¹⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Desvio de poder legislativo. *Ibid.*, 20 jan. 1995, p. 1-3.

¹⁷⁴ Editorial. Anistia a Lucena é condenada por 82%. *Ibid.*, 15 dez. 1994, capa.

5. Causas jurídicas

"O Estado, no Brasil, funciona mal porque ele existe para manter privilégios"

Nelson Werneck Sodré

Para entendermos melhor as causas jurídicas da corrupção brasileira, é preciso que voltemos um pouco na história.

A política brasileira sempre foi dirigida por elites econômicas que se apoderaram da máquina pública para obtenção de privilégios.

Desde as capitânicas hereditárias ao coronelismo agrário, aos grupos empresariais, ao corporativismo de servidores e agentes políticos, a idéia sempre foi a mesma: manutenção de privilégios.

Ainda muito recentemente, o jornal "Folha de São Paulo" em editorial "séculos de abuso" aborda a questão, merecendo transcrição o seguinte trecho:

*"A monarquia colonial deixou uma herança que sobreviveu a vários modelos econômicos. Os grupos que se apoderaram da máquina estatal atravessaram vários regimes políticos. Nas crises procuraram "salvar o seu", contribuindo para aprofundar a desigualdade e ampliar a marginalidade social."*¹⁷⁵

O professor LÉO ROSA DE ANDRADE¹⁷⁶, criticando o "senhor rural", mais tarde "industrial", do capitalismo brasileiro, enfatiza:

"Ele é proprietário das coisas, e com este ânimo mantém ocupada a estrutura política. As políticas e as financeiras. Lá estão seus filhos, feitos

¹⁷⁵ Folha de São Paulo, 12 abr. 1997, p. 1-2.

¹⁷⁶ ANDRADE, Léo Rosa de. *Alter Agora*. Revista do Curso de Direito da UFSC, ano II, n. 3, outubro/95, p. 34.

bacharéis, ou "gente de confiança", que sabe porque foi posta nos cargos e a quem deve as devidas satisfações. A coisa pública, então, é um cartório de solução de interesses privados, mas não de interesses privados em geral e, sim, aqueles dos donos do poder; dos grupos sociais dominantes que fazem as leis, as quais declaram seus privilégios."

Curiosa observação fez o Ministro de Estado das Comunicações SÉRGIO MOTTA¹⁷⁷: "O regime militar construiu um Estado para servir ao capital" e que não conhece um empresário paulista que sobreviva sem o subsídio do Estado.

Podemos mesmo dizer que as leis no Brasil não foram feitas para punir as pessoas de poder e dinheiro. Nem as leis, nem o funcionamento dos órgãos de investigação e repressão. Por isto a corrupção, que é uma infração cometida por pessoas e grupos poderosos continua impune.

Feitas estas considerações iniciais, passemos ao exame de algumas graves deformações do nosso sistema jurídico que consideramos "causas" do aumento da corrupção.

5.1. Brandura das penas

Como sabemos, as sanções penais devem ter um caráter pedagógico-preventivo. As penas colocadas nas leis devem funcionar como uma ameaça inibidora das práticas ilícitas.

Se elas forem muito brandas deixarão de produzir esta coação psicológica.

No Brasil os crimes de corrupção *lato sensu* possuem penas muito leves, se comparadas com a gravidade dos prejuízos materiais e morais que tais delitos provocam.

O Juiz-Corregedor da Polícia Judiciária de São Paulo, MARCIAL HERCULINO DE HOLLANDA FILHO¹⁷⁸ fez as seguintes declarações:

¹⁷⁷ FILHO, Aziz. Nos bastidores – Para Motta, Estado financia empresários. Folha de São Paulo, 22 abr. 1995, p. 1-7.

¹⁷⁸ HOLLANDA FILHO, Marcial Herculino de. A corrupção e a impunidade. Folha de São Paulo, 12 maio 1991, p. 43.

"A prática desses crimes é ainda favorecida pela extrema brandura com que a legislação penal a trata. As penas previstas para os delitos de corrupção, em suas variadas formas (corrupção, concussão, prevaricação etc.), são inexpressivas em confronto com a gravidade que representam e pelo dano real para a vida juridicamente organizada. Ilustrando, basta salientar que o crime de corrupção é sancionado, em sua base mínima, com a mesma pena prevista para aquele que furta uma bicicleta, isto é, um ano de reclusão."

A esse quadro se somam, continua o Juiz-Corregedor, outros benefícios, como a prisão especial antes da condenação definitiva, *sursis* para as penas até dois anos, indultos, prisão-albergue domiciliar para as sanções superiores a dois anos e não superiores a quatro, livramento condicional, resultando que quase nunca o corrupto é encontrável numa cadeia, a constituir um estímulo para o crescimento do crime.

5.2. Ineficácia das penas de prisão

A estes obstáculos de natureza penal somam-se os de natureza processual, consistentes num emaranhado de normas muitas vezes conflitantes, garantidoras de diversos expedientes protelatórios, sobretudo nas relativas aos processos disciplinares, recursos em demasia, congestionamento da Justiça, etc., restando quase certa a prescrição e a impunidade.

O então Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Desembargador ERNANI PALMA RIBEIRO¹⁷⁹, comentando as dificuldades de apenar os prefeitos municipais, declarou: "As leis atuais permitem muitos recursos. Com um bom advogado, dificilmente alguém é punido com rapidez."

Num quadro destes é inútil insistir nas penas restritivas da liberdade como sanção exclusiva.

As pessoas que cometem os mais graves atos de corrupção não temem a prisão. Em geral são portadoras de diplomas universitários que lhes garantem celas especiais, possuem poder e influência suficientes para dificultar a produção das provas, burlam as condições para um decreto de prisão preventiva, e assim por diante.

¹⁷⁹ RIBEIRO, Ernani Palma. Jornal ZERO n. 2, ano XI. Curso de Jornalismo da UFSC. Florianópolis, 20 de outubro de 1993, p. 7.

Neste contexto, mais próprio seria substituí-la ou cumulá-la com as pecuniárias, proporcionais aos prejuízos causados, ou com as penas restritivas de direitos, v. g., suspensão do cargo público, indisponibilidade de bens, inabilitação para a função pública, impossibilidade de contratar com o poder público, concedidas liminarmente como medidas assecuratórias, imunes à prescrição.

5.3. Imperfeições na lei das inelegibilidades

Dispõe a Lei Complementar nº 64/90 que é inelegível o candidato que tiver suas contas rejeitadas pelo órgão competente, salvo se ajuizou ação para discutir a decisão.

Ora, isto significa uma brecha legal inadmissível, pois basta o pretense candidato propor uma medida judicial ainda que infundada para discutir a rejeição, e estará vencido o obstáculo que havia.

No Relatório Conclusivo da CPI do Orçamento/1993 os parlamentares signatários detectaram outras distorções legais, como o curto prazo da pena de perda do mandato por conduta incompatível com o decorro parlamentar, consignando:

"Verifica-se, portanto, a ineficácia da sanção, pois o prazo de três anos após o término da legislatura é manifestamente insuficiente, vez que impede a candidatura do cidadão apenas no período imediatamente posterior àquele em que exerceu o mandato. Passada uma legislatura, torna-se novamente apto a disputar cargo eletivo. Trata-se, pois, de sanção branda, sem o condão de coibir a prática dos atos que considera condenáveis."¹⁸⁰

O assunto não passou despercebido do professor VOLNEI IVO CARLIN¹⁸¹, para quem

"A experiência vem demonstrando que a incapacidade dos eleitos no que concerne aos magnos problemas nacionais torna a situação política extremamente perigosa, pois ao deterem um poder para o qual não estão

¹⁸⁰ Diário Catarinense. Florianópolis, 22 jan.1994, p. 15.

¹⁸¹ Revista SEQUÊNCIA. Op. cit., nº 13, p. 11.

preparados, descambam, geralmente, para a corrupção e o desrespeito aos governados."

5.4. Deficiências no elenco dos tipos penais

Já insistimos anteriormente que muitos dos abusos cometidos pelos governantes não constituem violação à lei. Não há leis punindo certas práticas repugnadas socialmente.

O advogado suíço PAOLO BERNASCONI¹⁸², aponta como uma das deficiências do direito penal da maioria dos países a falta de definição do crime de lavagem de dinheiro.

A legislação brasileira igualmente não prevê este tipo penal.

Também a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/92), ao estabelecer as infrações penais o faz de forma deficiente, sancionando apenas um reduzido espectro de condutas perversas.

A própria Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) relaciona dezenas de condutas violadoras da probidade sem, contudo, tipificá-las como crime, apesar de sua gravidade.

Por último, merece menção, a maioria dos agentes públicos não comete crime de desobediência (art. 330, do Código Penal), devido ao entendimento jurisprudencial de que só os particulares podem ser autores deste delito.

É lamentável tal falha, quando é sabido que a desobediência de servidores públicos frequentemente está ligada e até encobre a corrupção.

¹⁸² MENDONÇA, Marcelo. Advogado suíço propõe medidas mais fortes contra funcionários corruptos. Folha de São Paulo, 8 abr. 1994, p. 1-13.

5.5. A desarticulação dos órgãos de controle

"Hay lugares y situaciones en los que hasta un santo seria corrupto. Debemos evitar que tales circunstancias se produzcan"

Roberto P. Saba

Existem modelos de organização que produzem corrupção. Assim, quanto mais acentuado for o monopólio de uma organização; quanto mais discricionariedade tenham os funcionários; e quanto menos transparência e controle, maiores possibilidades de corrupção haverão.

Para ROBERTO P. SABA¹⁸³,

"es más importante detectar sistemas culpables que personas culpables, lo que es mismo que decir que es mucho más importante la concreción de reformas que reduzcan la discrecionalidad y aumenten la transparencia, que una sentencia judicial que sancione al director por sus ilícitos, eso si la justicia lograra hacerlo."

Outrossim, não podemos perder de vista que a corrupção é um crime organizado e que o combate requer organização.

É impossível investigar um crime tão complexo com a ação de um ou uns poucos órgãos apenas.

O Procurador-Geral da República GERALDO BRINDEIRO¹⁸⁴ vem defendendo a articulação das ações nestes termos: *"A experiência da "task-force" norte-americana, reunindo o FBI, o DEA, o IRS e o Departamento de Justiça, revela-se útil para a integração e a ação conjunta do Ministério Público, policia Federal e Receita Federal no combate ao crime organizado."*

¹⁸³ Op. cit., p. 25. *É mais importante detectar sistemas culpáveis que pessoas culpáveis, o que é o mesmo que dizer que é muito mais importante a concreção de reformas que reduzam a discricionariedade e aumentem a transparência que uma sentença judicial que sancione o diretor por seus ilícitos, isso sim a justiça conseguirá fazê-lo.*

¹⁸⁴BRINDEIRO, Geraldo. Task-force. Folha de São Paulo, 1º. abr. 1997, p. 1-3.

Ademais, em nosso país os Tribunais de Contas, pela natureza de suas funções, detectam todo tipo de práticas lesivas ao patrimônio público, inúmeras delas caracterizadoras de ilícitos penais e civis.

Ocorre que não existe nenhuma norma legal obrigando as Cortes de Contas a repassarem tais informações ao Ministério Público ou à Polícia, fato este que contribui significativamente para a impunidade e a corrupção.

Afora isto, suas decisões seguem, não raro, critérios políticos ao invés de técnicos, provocando indignação no corpo técnico de servidores que *in loco* apuram os fatos.

5.6. As imunidades parlamentares

Podem ser de dois tipos: *a.* material, segundo a qual certas condutas não caracterizam crime; e *b.* formal ou processual, consistente na garantia de não ser processado.

O sentimento popular repudia tais privilégios, principalmente pela amplitude que lhe é atribuída, inviabilizando qualquer sanção penal contra deputados, senadores e outras altas autoridades da República, quer por crimes comuns ou funcionais, praticados antes ou durante o mandato.

Extrai-se das "Conclusões" da CPI do Orçamento a seguinte passagem:

*"Sempre existiu reserva no seio da opinião pública quanto aos amplíssimos limites da imunidade parlamentar. Sobretudo se comparado esse instituto, no Brasil, ao de outras nações de indiscutível tradição democrática. Crítica mais contundente tem sido a de que, entre nós, a legítima imunidade é sinônimo de ilegítima impunidade."*¹⁸⁵

Em recente manchete com o título "CONGRESSO: Acusações contra deputados e senadores envolvem estelionato, seqüestro e tentativa de homicídio" a imprensa nacional diz que a CCJ bloqueia julgamento de parlamentares e informa que

¹⁸⁵ Diário Catarinense. Florianópolis, 22 jan. 1994, p. 15.

existem 59 pedidos de licença oriundos do Supremo Tribunal Federal, todos com parecer contrário à concessão, prontos para ser incluídos na pauta da Câmara, mais 18 no Senado, sendo que apenas um deles tem relator.

De acordo com a matéria, o pedido mais antigo é de 1989 e se refere a fatos ocorridos em 1980 a 1985, envolvendo o deputado Ibrahim Abi-achel, por prática de peculato.¹⁸⁶

5.7. Ineficácia dos controles oficiais

O controle interno, que deveria ser exercido em todos os escalões pelos superiores hierárquicos sobre os subordinados, enfrenta como primeira dificuldade a recusa do partido ou grupo que está no poder em reconhecer que no governo existe corrupção. O governante não quer escândalos em seu governo. A lei da sobrevivência política e o espírito de corpo são muito fortes.

Podemos afirmar que não há vontade política. Sim, pois, de acordo com o art. 74, da Constituição Federal, "Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:...". Ocorre que até hoje não foi implantado tal sistema.

Os Presidentes de Tribunais de Contas têm demonstrado preocupação pela inércia dos três Poderes, que ainda não implantaram o controle interno integrado, como previsto no art. 74 da Constituição Federal, como o fez recentemente o de Santa Catarina, para quem "o controle interno é o elemento de maior preponderância para o conhecimento das Contas Públicas e necessário, inclusive, para garantir o exercício eficaz e seguro do controle externo, a cargo das Assembleias Legislativas e TCEs."¹⁸⁷

Para ele, raros são os Estados e Municípios que dispõem de sistema de controle interno que ofereça integral confiabilidade quanto aos métodos e resultados.

No mais, o denominado controle parlamentar, além de incidir somente no campo do Poder Executivo, tem revelado inúmeras deficiências que vão desde a

¹⁸⁶ Folha de São Paulo, 16 de jun. 1997, p. 1-11.

¹⁸⁷ BERTOLI, Moacir. O controle interno. Jornal O Estado, Florianópolis, 8 maio 1997, p. 4.

violação de padrões éticos elementares, passam por omissões inadmissíveis, acobertamento, até a conivência criminosa.

Cumpra lembrar que "A submissão do Estado a regras que ele próprio estatui é, uma das características do chamado Estado de Direito", de acordo com LUCIANO FERREIRA LEITE¹⁸⁸,

5.8. Deficiências outras na apuração dos fatos

Evidentemente que a apuração dos fatos não pode ser feita por servidores subordinados às pessoas envolvidas na corrupção.

Entretanto isto ocorre no Brasil. Basta ver que a Polícia Federal está subordinada ao Ministro da Justiça e que as Polícias estaduais estão subordinadas a Secretários de Estado. E se as pessoas envolvidas forem ministros, governadores, assessores pessoais, secretários e outros agentes dos escalões superiores?

Resulta clara a impotência e a ineficácia da apuração.

O então presidente do Tribunal de Contas da União CARLOS ÁTILA¹⁸⁹ revelou que "as secretarias de controle interno dos Ministérios trabalham com 10% do pessoal necessário e são subordinadas aos próprios ministros, principais alvos de suas inspeções."

Por outro lado, na investigação dos fatos, a Polícia não tem ingerência direta sobre os órgãos e pessoas dos escalões superiores. Necessita obter ordem judicial, providência que, se adotada, custará ao policial, por certo, a perda do cargo.

E se o Ministério Público determinar a instauração de inquérito?

Isto por certo não eliminará as dificuldades apontadas, pois continuará sendo a polícia quem presidirá o inquérito.

E se a apuração começar por uma Comissão Parlamentar de Inquérito?

Em virtude de suas limitações, via de regra suas conclusões são enviadas à Polícia para prosseguir na investigação, sob a ótica do Direito Penal.

¹⁸⁸ Op. cit., p. 12.

¹⁸⁹ ÁTILA, Carlos. Informativo do Tribunal de Contas da União, de 22 de novembro de 1993, p.9.

Outrossim, segundo matéria divulgada pela imprensa catarinense, o advogado Alexandre Borges Dornelles analisou a história das CPIs instauradas em Santa Catarina no período 1989 a 1993, verificando que "nenhuma chegou ao resultado final até o momento. Não houve punição da Justiça para qualquer dos investigados. Ele ainda constatou a pouca eficiência das comissões."¹⁹⁰

E a investigação não pode ser feita mediante processo administrativo disciplinar?

Sim, mas por certo resultaria inócua tal atitude se os envolvidos integram os altos postos do Governo.

Mas alguns meses ou anos depois o *dossiê* de milhares de folhas poderá chegar ao Ministério Público para promover a responsabilidade civil e penal dos supostos corruptos.

Neste caso, por certo haverá necessidade de "baixa" dos autos para investigações complementares.

Mas talvez um dia haverão indícios suficientes ao ajuizamento de uma ação penal.

Sim, isto poderá acontecer muitos meses ou até anos depois, ocasião em que, se recebida a denúncia, poderá ter início um processo que via de regra exigirá perícias contábeis, ouvida de testemunhas com endereços nem sempre conhecidos, quebra de sigilo, requisição de documentos destruídos, interposição de recursos protelatórios, embargos declaratórios, etc.

A estas alturas a prescrição já terá soterrado a questão.

E se algum cidadão ajuizou uma ação popular?

Difícilmente serão produzidas as provas... Se já era difícil para os órgãos de investigação, ...

O assunto preocupa juristas, juizes e demais profissionais do direito. Um grupo de magistrados, liderado pelo Desembargador de São Paulo RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA¹⁹¹, adverte: *"A lei atual prevê uma apuração informal do crime, uma sindicância e um processo administrativo. Somente depois de confirmada a acusação em todas essas fases, o inquérito policial começa."*

¹⁹⁰ Jornal AN Capital, Florianópolis, 26 jun. 1997, capa.

¹⁹¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Folha de São Paulo, 22 mar. 1993, p. 4-4.

Registre-se a final: Poucos atos de corrupção são descobertos. Destes, poucos são investigados. Destes, poucos são denunciados. Menos ainda são condenados e muito menos têm as penas cumpridas.

6. Resultados de uma pesquisa de opinião pública sobre causas da corrupção

Nos meses de abril e maio de 1997 realizamos uma pesquisa de opinião pública sobre as causas da corrupção no Brasil, na qual foram ouvidas 615 pessoas¹⁹², distribuídas entre professores da área da educação da Universidade Federal de Santa Catarina, professores de diversas áreas da Universidade Regional de Blumenau - FURB, da Fundação das Escolas Unidas do Planalto Catarinense - UNIPLAC e da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, professores do Curso de Psicologia da Universidade do Sul Catarinense - UNISUL, alunos da Escola de Governo instalada junto à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, da Escola Superior da Advocacia - ESA/SC, da Escola da Magistratura de Santa Catarina e da Escola Superior do Ministério Público de Santa Catarina, dois terços dos Deputados Estaduais de Santa Catarina, vereadores de 19 Municípios do sul de Santa Catarina, auditores e técnicos de controle do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sociólogos, economistas, oficiais da Polícia Militar, bacharéis em Administração e, por último, profissionais diversos, integrantes do Instituto Catarinense de Defesa da Cidadania e Combate à Corrupção - INCCOR, cujos resultados foram os seguintes:

Embora a pesquisa tenha caráter meramente ilustrativo, as **causas culturais** foram apontadas em primeiro lugar no grau de importância, com 172 respostas, contra 139 para as **políticas**, 124 para as **jurídicas**, 118 para as **psicológicas**, e 91 para as **econômico-sociais**. Em segundo lugar foram apontadas as **causas políticas**, com 164 respostas, contra 155 para as **jurídicas**, 145 para as **culturais**, 89 para as **econômico-sociais** e 69 para as **psicológicas**. Em terceiro lugar foram apontadas as **causas jurídicas**, com 133 respostas, contra 125 para as **culturais**, 123 para as **políticas**, 115 para as **econômico-sociais** e 87 para as **psicológicas**. Em quarto lugar figuraram as **causas econômico-sociais**, com 138 respostas, contra 114 para as **psicológicas**, 110 para as **jurídicas**, 109 para as **culturais** e 101 para as **políticas**. Em último lugar ficaram as **causas psicológicas**, com 208 respostas, contra 159 para as **econômico-sociais**, 78 para as **políticas**, 70 para as **jurídicas** e 52 para as **culturais**.

¹⁹² O questionário utilizado constitui o ANEXO, apresentado no final deste trabalho.

Considerando que a pesquisa apontou os fatores culturais como a principal causa da corrupção, pedimos *venia* aos leitores para sugerir que dispensem especial atenção às "Causas culturais", descritas anteriormente, bem assim às "Medidas culturais" de combate à corrupção indicadas adiante.

Outrossim, o resultado da pesquisa permite tirar desde logo três conclusões, ainda que provisórias, como seguem:

1. A maior luta contra a corrupção no Brasil deverá consistir no combate às causas culturais.

2. Pouco ou nada adiantará editar leis. As mudanças culturais requerem medidas educacionais, morais, conscientização, mudança de mentalidade.

3. Levaremos muitos anos, talvez décadas, para conseguirmos isto.

Algumas **observações** feitas pelos entrevistados merecem transcrição pelo interesse demonstrado:

1. De um professor de psicologia:

"Em face da complexidade do assunto, fica difícil enumerar os itens em termos de importância.

Eu o fiz, no entanto, penso que as "causas" se complementam, ou seja, na verdade é todo o conjunto delas que predispõe a este tipo de situação.

Se uma destas causas fosse resolvida, com certeza as demais teriam consequências positivas; por isso, todas são importantes."

2. De um aluno da Escola da Magistratura:

"A corrupção tem origem no fato de o Estado, historicamente, ter surgido para cumprir o papel de agente transferidor de recursos públicos para classes sociais economicamente dominantes.

Seja pela fraude em operações do serviço público, seja pelo financiamento das campanhas dos representantes políticos, a corrupção consiste na apropriação de capitais públicos por agentes do Estado, que usufruem privadamente da riqueza produzida pela população do país.

Somente elegendo representantes das classes trabalhadoras, e fiscalizando a atuação deles na reformulação do papel do Estado na sociedade capitalista, poderemos amenizar a corrupção.

Mais profundamente, só a superação da sociedade baseada no modo de produção capitalista poderá erradicar a corrupção. Num sistema social estruturado na exploração e expropriação da riqueza por parte de uma classe minoritária, essa mazela não só está resguardada como está favorecida."

3. De um advogado:

"Penso que o principal problema está ligado a raízes históricas profundas, que é o sistema de dominação do homem em relação ao outro. A partir da concepção de que o outro pode ser dominado, a corrupção passa a ser parte integrante do sistema. Ao caso brasileiro, o sistema capitalista, com o seu poder de reprodução (em todas as esferas: política, cultural, econômica, etc.) tem papel preponderante. É intrínseco ao sistema a corrupção, pois os valores com os quais trabalham os meios que necessita para sua manutenção assume a corrupção como "ossos do ofício". O que pode é haver um controle (em maior ou menor grau). Penso que a corrupção só pode ser atacada com o rompimento paradigmático de como viver em sociedade."

CAPÍTULO IV

TRATAMENTO DA CORRUPÇÃO

"Mas, onde eu deveria começar?

O mundo é tão vasto, começarei com o meu país, que é o que eu conheço melhor.. Meu país, porém, é tão grande. Seria melhor começar com minha cidade. Mas minha cidade também é grande. Seria melhor eu começar com a minha rua. Não: minha casa. Não: minha família. Não importa. Começarei comigo mesmo!"

Elie Wiesel

1. Considerações iniciais

Com a expressão – *tratamento da corrupção* - queremos designar as múltiplas formas, tanto preventivas, quanto repressivas, capazes de combater a corrupção.

Assim como os juristas, sociólogos, políticos, psicólogos e outros profissionais se preocupam em diminuir os índices da criminalidade em geral, pretendemos nós esboçar um “**Programa de Combate à Corrupção**”, cujas propostas, adiante indicadas, se implementadas, reduziriam com certeza a prática da corrupção no governo brasileiro.

A questão, como sabemos, é altamente complexa e de difícil solução. Se assim não fosse a corrupção já estaria controlada.

Como nos diz PERDOMO¹⁹³ na introdução ao seu livro *"Corrupción y Control"* *"quien en este libro busque fáciles recetas para combatir la corrupción o una explicación sencilla y elemental del fenómeno mismo probablemente quedará decepcionado."*

As mais diversas sugestões já foram dadas; inúmeras experiências já foram realizadas e, por certo têm produzido bons resultados. Porém, diante da crescente sofisticação dos meios e técnicas empregadas, das sutilezas, ardis e descaramento utilizados na dissimulação das práticas corruptas, envolvendo intrincadas questões contábeis, senhas de acesso a "software" que guardam os segredos em computadores, regras informais do mercado financeiro que permitem a lavagem de dinheiro, etc., só mesmo um avançado elenco de medidas preventivas e repressivas multisetoriais poderão servir de antídoto eficaz.

Para o jurista MODESTO CARVALHOSA¹⁹⁴ a corrupção opera no seio das administrações com uma dinâmica própria, e os governos devem apontar essas características autônomas, criando uma convicção junto à opinião pública de que o fenômeno não é episódico, factual ou necessariamente decorrente da improbidade pessoal dos mandatários.

Entende que a criação dessa mentalidade de aceitação do fenômeno como sistêmico junto à opinião pública e à cidadania, visa possibilitar a forma mais efetiva de combate que é o controle exercido pela sociedade.

Por ocasião do seminário realizado no Equador em 1994 sobre "Modernização do Estado e Probidade Administrativa" CARVALHOSA, que foi o representante do Brasil, declara:

*"Com efeito, foram unânimes os depoimentos dos países representados, de que somente o controle social, capacitado por meios de participação efetiva das comunidades interessadas na formação e execução dos atos e contratos públicos, é que pode trazer um mecanismo efetivo de combate à corrupção."*¹⁹⁵

¹⁹³ PERDOMO, Rogelio Pérez e MENDEZ, Ruth Capriles (Compiladores). CORRUPCIÓN Y CONTROL. UNA PERSPECTIVA COMPARADA. Caracas: Ediciones IESA, C. A., 1991, p. XVII. Tradução: *quem neste livro busque fáceis receitas para combater a corrupção ou uma explicação simples e elemental do fenômeno mesmo, provavelmente ficará decepcionado.*

¹⁹⁴ CARVALHOSA, Modesto. A COMISSÃO ESPECIAL E A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. Brasília: Presidência da República, Comissão Especial, 1994, p. 168-169.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 169.

MARIANO GRONDONA¹⁹⁶, após advertir que não é possível derrotar a corrupção, mas sim controlá-la, apresenta *"El arsenal contra la corrupción"* na Argentina, composto de um decálogo:

- "1. Uma campanha de mobilização geral contra a corrupção.*
- 2. A formação de comissões especiais para examinar os casos denunciados e levá-los à Justiça, se os Poderes Legislativo e Judiciário se mostrarem inoperantes.*
- 3. Formação dos servidores públicos a partir da moral administrativa.*
- 4. Reconstrução da moral da sociedade em todos os setores e níveis, através da educação ética e cívica.*
- 5. Desenvolvimento institucional dos órgãos de controle.*
- 6. Privatizações, como forma de reduzir o campo de incidência da corrupção pública.*
- 7. Eleição de Presidentes e Governadores honestos.*
- 8. Além do voto, agregar outras formas de mobilização popular: cartas de leitores, presença em programas de TV, manifestações em praças públicas.*
- 9. Punição exemplar de alguns corruptos notáveis.*
- 10. Exigir da empresas multinacionais os mesmos critérios éticos que são exigidos em seus países, mediante convênios, proibindo-as de perpetrar atos de corrupção."*

No Brasil o Instituto Cidadania, de São Paulo, apresentou em 1995 um "Programa de Combate à Corrupção", que vem sendo difundido em todo o país e traz interessantes subsídios ao equacionamento do problema.

Pode-se dizer que no Brasil existe um estado endêmico de corrupção?

Entendemos que sim, mas não queremos polemizar sobre esta questão. O que pretendemos é oferecer um rol de sugestões capaz de controlá-la.

Para PERDOMO¹⁹⁷

"Los mecanismos del control, como bien lo destaca el trabajo de Podgorecki en este libro, pueden ser internos: vienen de la conciencia que podemos tener de cuáles son nuestras responsabilidades y deberes. Estos controles internos son complementados por controles externos que, por

¹⁹⁶ GRONDONA, Mariano. LA CORRUPCION. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993, p. 164-167.

¹⁹⁷ Op. cit., p. XVI. *Os mecanismos de controle, como bem o destaca o trabalho de Podgorecki neste livro, pode ser internos: vêm da consciência que podemos ter de quais são as nossas responsabilidades e deveres. Estes controles internos são complementados por controles externos que, por exemplo, podem significar castigos materiais, tais como a perda da liberdade e dos bens, a serem decididos pelo aparato da justiça.*

ejemplo, pueden significar castigos materiales, tales como la pérdida de la libertad o de los bienes, a ser decididos por el aparato de justicia."

Ao par disso, para o professor VOLNEI IVO CARLIN¹⁹⁸, "*uma análise realista da vida administrativa nacional leva à conclusão de que falta ainda um controle rápido, eficaz, nascido com redibilidade pública, para supervisionar o desempenho dos serviços públicos e assegurar a coerência do poder político.*"

A fim de preservar a lógica interna deste trabalho, apresentaremos um rol de sugestões de acordo com a ordem em que foram colocadas as "Causas da corrupção".

É preciso enfatizar desde logo que, a exemplo das causas culturais, econômicas, jurídicas, etc., que atuam em constante interação, também as medidas destinadas a contra-atacar o crescimento e a sofisticação da corrupção deverão ser adotadas dentro de um plano permanente, vigoroso e amplo de combate.

Não deverá ser um plano de governo, mas de Estado. Um objetivo permanente do Estado brasileiro, inscrito na Constituição da República.

Queremos acrescentar que as providências apontadas a seguir não excluem outras, e sim constituem o rol das idéias centrais, para reflexões e aprimoramentos posteriores.

¹⁹⁸ CARLIN, Volnei Ivo. UMA NOVA GARANTIA PARA OS JURISDICIONADOS: O MEDIADOR NA NOVA CONSTITUIÇÃO. Revista SEQUÊNCIA. Op. cit., n° 10, p. 16.

2. Medidas culturais

"Um homem pode medir sua riqueza pelo que pode fazer sem ela"

Provérbio oriental

Se analisarmos as causas culturais da corrupção, apontadas em Capítulo anterior, veremos que elas constituem aquilo que se costuma chamar "herança cultural", *causa* transmitida de geração a geração ou de pessoas a pessoas.

São todas as influências que as pessoas recebem do meio ambiente, através das crenças, valores, hábitos, modos de vida, experiências, tradições, etc. a título de padrões de comportamento.

Esses padrões de comportamento difusos no corpo social formam necessariamente o pano de fundo dos padrões de comportamento dos governantes, pois estes são escolhidos dentre os integrantes da sociedade. Altos padrões da nação refletem-se em altos padrões de conduta do governo.

O economista francês JEAN CARTIER-BRESSON¹⁹⁹, indagado se o civismo, o espírito público, o sendo do bem comum e a moral política estão em crise, respondeu:

"A explosão da corrupção se deve muito à perda ou desvalorização dessas noções na política e na administração e ao recesso de engajamentos pelas grandes causas humanistas. Em contraste, o que vimos, nos últimos 20 anos, foi a escalada espetacular da cultura da economia de mercado, a apologia do liberalismo puro e duro, cada um por si, atenda primeiro aos seus interesses, é preciso ser individualista, egoísta..."

Como mudar o quadro brasileiro?

Através de lei?

Não, a sociedade não se muda apenas por lei.

¹⁹⁹ BRESSON, Jean Cartier. Corrupção - Professor da Sorbonne faz análise pessimista. Diário Catarinense. Florianópolis, 5 fev. 1995, p. 8.

O que se faz necessário é uma ampla mudança de valores, crenças, hábitos e práticas que só através de processos de conscientização e educação social poderá ser atingida. Não pode ser uma medida imposta. A sociedade precisa sentir a necessidade da mudança.

Não estamos querendo dizer que esta mudança de mentalidade deva ocorrer espontaneamente. Não. Ela precisa ser estimulada, pelas organizações não governamentais, igrejas, pelos pedagogos, críticos, intelectuais, professores, e formadores de opinião pública em geral.

A sociedade não se transforma a si mesma sem direção política.

Várias iniciativas neste sentido já estão sendo postas em prática, embora com atuação de certa forma tímidas, como a criação do ILLACC, Poder Ciudadano, e, aqui mesmo em Santa Catarina, do INCCOR, fundado em 1994, que desenvolve um programa "Educação para a cidadania" junto a escolas, centros comunitários, associações e outras organizações sociais, reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação através do parecer número 31295 - CP 2/95, tendo por objetivos:

"Difundir entre jovens e adultos a importância do conhecimento dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, informar sobre os instrumentos jurídico-políticos necessários à defesa desses mesmos direitos e demonstrar, mediante convincente argumentação, as vantagens sociais e políticas da participação individual e coletiva na defesa da cidadania, da democracia e do Estado Democrático de Direito."

Em diversos outros países já existem experiências semelhantes, como é o caso de "Lineamientos de un Programa Anticorrupcion" aprovado em Quito, Equador, em 1996, por representantes de diversas nacionalidades, objetivando difundir valores e normas que conscientizem os jovens acerca da necessidade de honradez, respeito ao próximo e à sociedade, relações afetivas na família, urbanidade, etc.

Na argentina igualmente o instituto "Poder Ciudadano" desenvolve há anos um programa similar.

Por entendermos que o combate à corrupção deva ser um objetivo do Estado brasileiro, sugerimos a mobilização da sociedade, a fim de que ela, por seus segmentos organizados, reivindique a elaboração de um plano de educação para a cidadania.

Nele seriam inseridos valores, informações, hábitos e padrões de comportamento opostos aos transmitidos pela nossa herança cultural, favorável à corrupção. É preciso mudar, por exemplo, a cultura do "ter", na qual as pessoas são julgadas pelo que possuem e não pelo que são.

O filósofo brasileiro JOSÉ ARTHUR GIANOTTI²⁰⁰ diz que *"Não existe instituição brasileira sem corrupção. As universidades públicas também abrigam a corrupção. A corrupção no Brasil é um problema cultural, de postura pessoal. Acaba quando mudar a mentalidade de tirar proveito do próximo."*

A propósito, é atualíssima a lição de H. IBSEN²⁰¹: *"O dinheiro pode ser a casca de muitas coisas, mas não a semente. Ele lhe dá comida, mas não o apetite; remédios, mas não a saúde; conhecidos, mas não amigos; empregados, mas não fidelidade; dias de alegria, mas não paz ou felicidade."*

Advertência oportuna faz LÚCIA VALLE FIGUEIREDO²⁰²:

"Na verdade, pouco adianta termos uma Constituição melhor, uma Constituição garantidora de liberdades individuais, uma Constituição ótima no que concerne aos direitos do trabalhador, uma Constituição que garanta liberdades sociais, se, na verdade, não tivermos consciência de garantir tais direitos, e consciência de que veio para ser respeitada. Diria, pois, inicialmente, que, antes de qualquer formulação constitucional nova precisamos realmente de consciência de civismo, consciência de cidadania que, infelizmente, ainda não vejo suficientes neste País."

²⁰⁰ GIANOTTI, José Arthur. Universidades Públicas estão em crise. Diário Catarinense. Florianópolis, 05 maio 1996, p. 58.

²⁰¹ IBSEN, H. *apud* MELO FILHO, Álvaro. DIREITO, CORRUPÇÃO E CONSCIÊNCIA PROFISSIONAL. Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza, 31/2 - 32/1 e 2. Jan./dez. 1990/1991, p. 254-255.

²⁰² Palestra proferida no V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, em 21 de agosto de 1986, Belo Horizonte - MG.

3. Medidas econômico-sociais

"El mundo del subdesarrollo es un sistema latente de corrupción"

Luiz Moreno Ocampo

^{causa}
→ Ficou demonstrado nas "Causas econômico-sociais" que no Brasil existem inúmeras injustiças sociais favorecedoras da corrupção. A multidão de pobres, analfabetos, desempregados é o retrato fiel de um Estado que não cumpre suas funções básicas nos campos da saúde, educação, seguridade social, tampouco garante igualdade jurídica. Num Estado destes não há desenvolvimento econômico possível.

Nos países subdesenvolvidos não existem casos de corrupção; existe um estado de corrupção. Ela é epidêmica.

Como combater corrupção num quadro destes? Editando leis? Ampliando privilégios das classes políticas e econômicas? Melhorando o discurso político? Fazendo-se gastos supérfluos com o dinheiro público? O setor público subsidiando o setor privado?

Não, certamente que não.

Mas é fácil solucionar a questão?

Não.

Porém, temos que achar o ponto de partida; fixar diretrizes e critérios.

Não poderemos detalhar um rol de propostas devido ao grande número de questões que se poderiam incluir nos campos econômico-sociais. Exemplificando, só para a questão da reforma agrária, dezenas e dezenas de sugestões poderiam ser apresentadas, como o fez o Ministro de Política Fundiária RAUL JUNGSMANN²⁰³. Limitar-nos-emos a fixar algumas prioridades, sem discutir os instrumentos, meios e estratégias operacionais.

Assim sendo, a verdadeira mudança começa pela educação, como já foi dito.

²⁰³JUNGSMANN, Raul. O pacto possível. Folha de São Paulo, 17 abr. 1997, p. 1-3.

Junto com as medidas educacionais terão que ser implementadas medidas econômico-sociais que diminuam as desigualdades, que melhorem as condições de moradia, saúde, desemprego, etc.

Neste campo o Estado não pode ficar de braços cruzados. Ele é chamado a disciplinar a economia. Não se pode esperar que o setor privado resolva a questão, pois seu objetivo fundamental e histórico é o lucro.

Na atividade econômica o Estado brasileiro precisa intervir com determinação, sob pena de caracterizar inaceitável omissão no cumprimento de sua razão de ser: o cumprimento de sua função social.

→ Deve o Estado estimular o desenvolvimento, escolher um modelo, discipliná-lo e, se necessário, impor as regras econômicas, não unilateralmente, de cima para baixo, mas sim, com efetiva participação dos mais amplos setores da sociedade civil.

Como preleciona o professor PAULO HENRIQUE BLASI, *"Fácil compreender, pois, que, para atingir os ideais da JUSTIÇA SOCIAL, cumpre ao Estado, coordenar, conduzir, fomentar, incentivar as atividades sociais e econômicas tendentes a diminuir as tensões e atenuar as diferenças."*²⁰⁴

Para JEAN CRATIER-BRESSON²⁰⁵ o que mais favorece a prática da corrupção é

"Sem dúvida, a intervenção do Estado na economia, através de regulamentos protecionistas e/ou corporativistas. É o caso do proálcool, por exemplo, no Brasil, contra toda a lógica econômica, por causa do lobbismo dos plantadores de cana de açúcar. As licenças para importação, as cotas para exportação ensejam negócios ilegais, comissões imorais, como a política de subsídios que, destinada a fomentar o desenvolvimento do Norte e Nordeste, propiciou, na verdade, a criação de centenas de empresas-fantasma."

As mudanças no Brasil são particularmente difíceis de ser feitas. Basta ver a luta pela reforma agrária, que passa por invasões, mortes, marchas sobre Brasília, como a acontecida em 17 de abril de 1997, com cerca de 20.000 pessoas, percorrendo mais de

²⁰⁴BLASI, Paulo Henrique. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA JUSTIÇA SOCIAL. Revista SEQUÊNCIA. Op. cit., nº 5, junho de 1982, p. 23-24.

²⁰⁵Op. cit., p. 8.

1.000 quilômetros a pé, durante dois meses, tendo seu líder ENIO BONEMBERGER declarado que “o Brasil não funciona sem pressão.”²⁰⁶

Naquele periódico o articulista HÉLIO SCHWARTSMAN²⁰⁷ afirma que o *"Fenômeno do MST mostra que o país está 500 anos atrasado no campo"*.

Ainda na mesma edição, a CNBB declara que a política econômica brasileira gerou uma das maiores concentrações de renda do mundo, e que *"o quadro crônico de exclusão e miséria em que tentam sobreviver milhões de brasileiros, especialmente crianças, é hoje consequência direta da ordem econômica neoliberal, que sobrepõe o lucro e o capital à pessoa."*²⁰⁸

Tal modelo de desenvolvimento econômico terá que dar prioridade à eliminação ou redução das chagas sociais mencionadas, sem o que não se pode sair do estado de corrupção em que vivemos.

Segundo a Organização dos Estados Americanos existem 109 milhões de pobres na América Latina e Caribe, sendo que as desigualdades sociais estão aumentando e que este é o maior problema do continente²⁰⁹.

A OEA, que sugere um diálogo de alto nível para definir estratégias de cooperação interamericana acrescenta que *"a pobreza é um problema comum do continente e que não deve ser enfrentado de forma isolada mas sim coordenada e estabeleceu que para que sejam efetivas as estratégias de combate a esse problema se requer a participação direta dos pobres em seu projeto e execução."*

Na reunião de Cúpula das Américas realizada em 1994, em Miami, foram propostas medidas de combate à pobreza em ambiciosos programas nos campos da educação e saúde, sobre o fortalecimento do papel da mulher, o estímulo às pequenas empresas e a assistência de emergência²¹⁰.

²⁰⁶BONEMBERGER, Enio. Marcha sobre Brasília. Folha de São Paulo, 17 abr. 1997, 1ª página.

²⁰⁷SCHWARTSMAN, Hélio. Fenômeno do MST mostra que o país está 500 anos atrasados no campo. Folha de São Paulo. 17 abr. 1997, p. 1-14.

²⁰⁸AMARAL, Luis Henrique. Texto critica Neo-liberalismo. *Ibid.*, p. 1-15.

²⁰⁹Editorial. AL e Caribe tem maior pobreza. Jornal A Notícia. Joinville, 20 abr. 1997, p. 17.

²¹⁰RABINOVICI, Moisés. Cúpula das américas – Assinado o pacto de combate à corrupção. Diário Catarinense. Florianópolis, 11 dez. 1994, p. 28.

4. Medidas políticas

"Não existe melhor controle que o exercício diário da cidadania."

Denise Frossard - Juíza de Direito

Para nós, os maiores obstáculos ao combate da corrupção consistem nas dificuldades de se pôr em prática medidas que dependem de decisões políticas. E quase todas elas dependem.

Por que isso ocorre?

Vejamos:

Se retrocedermos a capítulos anteriores, veremos que os homens, por instinto, como o de preservação, lutam pela sobrevivência, pela busca do prazer e satisfação do ego, assunto já abordado. Em outras palavras, os homens lutam para defender preferencialmente seus próprios interesses.

Se estes instintos encontrarem ambiência cultural tolerante ou até estimuladora do egoísmo e do prazer individual, constataremos que as causas originais da corrupção (e de outras mazelas sociais) estarão se acumulando com causas culturais, isto é, com os costumes, crenças, moral e hábitos egoístas das pessoas do grupo social. E é de se esperar que os governantes também se aproveitem desta cultura para se beneficiarem à custa dos governados.

A situação pode ainda se agravar se, além daquelas condições, outras, de natureza econômica ou social facilitarem ainda mais a exploração de uns pelos outros, dos mais pobres pelos mais ricos, dos mais ignorantes pelos mais espertos, dos mais fracos pelos mais fortes, enfim, como ocorre se grande parte da população é pobre, analfabeta e desatendida em suas necessidades básicas. Neste quadro é improvável que os governantes irão defender os interesses dos governados.

E se a corrupção é sistêmica, se está institucionalizada, os efeitos da corrupção só poderão ser combatidos por indivíduos ou entidades alheios à organização,

como adverte GETÚLIO CARVALHO²¹¹, para quem, "na ausência de tal intervenção, anulam-se as medidas internas destinadas a neutralizá-los."

Também as leis neste contexto não serão feitas para beneficiar os marginalizados.

Como mudar um quadro desses? Não faltará sempre vontade política?

Sim, faltará, certamente.

Porém, a superação de todos os problemas, sejam eles econômicos, sociais, culturais, institucionais, como a impunidade, a intransparência, a centralização do poder, a ineficácia do combate à corrupção, etc., dependem fundamentalmente de decisões políticas.

E como compelir o governante a tomar decisões políticas em favor do povo?

Sim, é possível, com a participação da sociedade, como veremos.

Editorial do jornal Folha de São Paulo, sob o título "Poder e Indignação" aborda o tema, demonstrando que "a sociedade não é mais uma massa amorfa, bestializada e desorganizada, para quem "a reação da opinião pública ao privilégio que os parlamentares pretendiam conceder-se - o teto salarial especial - inspira confiança"²¹² e representa uma pressão instantânea e eficaz contra tais abusos.

Para isto precisamos buscar medidas que eliminem o mal pela raiz. Assim, por exemplo, não iremos sugerir transparência na Administração Pública sem combater a causa da intransparência.

De nada adianta sugerirmos medidas políticas nas áreas da educação, da economia, do direito, da organização do Estado, do combate à corrupção, etc., sem indicarmos medidas que eliminem as causas impeditivas da tomada das decisões políticas.

Para nós, as causas que inviabilizam a vontade política de combater a corrupção, tornar transparente a máquina pública, descentralizar o poder, etc., são as relacionadas com o alijamento da sociedade civil no processo político.

Sem contínua e expressiva participação da sociedade a corrupção não será controlada.

²¹¹CARVALHO, Getúlio. DA CONTRAVENÇÃO À CLEPTOCRACIA. In LEITE, Celso Barroso (organizador). SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Op. cit., p. 73.

²¹²Folha de São Paulo, 16 abr. 1997, p. 1-2.

É preciso não esquecer que "a corrupção, como muitas outras espécies de crime, quase nunca tem um "vítima" imediata, com interesse em denunciá-la. Os que participam dela têm interesse conjunto em mantê-la secreta."²¹³

— No Brasil a sociedade não participa suficientemente das decisões políticas; quem decide por ela são os políticos. Quem toma decisões são os políticos (os governantes), que, no fundo defendem interesses deles, acidentalmente coincidentes com os interesses do povo.

Existe muita apatia, entre nós, em face do fenômeno da corrupção.

Assim como os indivíduos têm espírito de conservação e preservação, também os grupos ou organizações as têm. Os partidos políticos, os empresários, os sindicatos, a classe política, etc., todos têm interesses próprios e lutam tenazmente por defendê-los com espírito de corpo, colocando em plano secundário os interesses dos demais (leia-se do povo). Ignorar esta realidade é desprezar um conhecimento elementar em política.

Sobre o assunto, diz o professor VOLNEI IVO CARLIN²¹⁴:

"Se é verdade que o político deveria entender a voz do eleitor, para que, como candidato, representasse melhor a vox populi com real legitimidade, deveria ele preencher a condição de representar a verdadeira soberania popular, com a adoção da tese do regime da maioria absoluta quando as eleições fossem concernentes a Prefeitos, Governadores e Presidente."

Editorial do jornal Folha de São Paulo ilustra esta afirmação, a propósito da mobilização popular ocorrida em abril de 1997 contra a privatização da Vale do Rio Doce, nos seguintes termos:

"As massas realmente não estão nem contra nem a favor da venda de nossas estatais. Elas não têm tempo nem interesse em ler os editais. Um sexto sentido - informal, meio esotérico - fica sempre ligado. Esses editais escondem arapucas e tramóias, é fácil descobrir a transparência dos favorecimentos, das comissões, das cartas marcadas."

²¹³JOHNSTON, Michael. O PARADOXO DA CORRUPÇÃO. In LEITE, Celso Barroso (organizador). SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO. Op. cit., p. 141.

²¹⁴CARLIN, Volnei Ivo. ELEIÇÕES COMO MECANISMO POLÍTICO-JURÍDICO DA DEMOCRACIA. Revista SEQUÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC, Florianópolis, n. 13, cit. p. 13-14.

*Uma dessas cartas marcadas é a vinculação da venda da Vale à reeleição de FHC. Em torno dessa modernidade - cujo beneficiário é o grupo que está no poder - armou-se um labirinto de interesses.*²¹⁵

Para ANITA PIRES²¹⁶,

"Com a evolução da sociedade, a democracia direta passou a ser substituída pela democracia representativa. Com a democracia burguesa, surgem os parlamentares, que não representam interesses específicos do povo, mas seus próprios interesses ou interesses de uma elite. Surge então a classe dos políticos profissionais, que muito bem sentenciou Max Weber: "Políticos profissionais não vivem PARA a política, mas vivem DA política".

O ex Procurador-Geral da República ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA²¹⁷ observa com propriedade que a corrupção é um dos fatores impeditivos da realização dos objetivos do Estado brasileiro postos no art. 3º da Constituição Federal e que,

"A corrupção lesa cada um de nós, cidadãos, que somos, enquanto povo, o único titular do Poder, já que os governantes são meros representantes nossos no exercício do nosso poder de legislar, de executar e de judicar. Porque somos os lesados não podemos permanecer inertes ou nos contentar, apenas, em sentir indignação. Agir é preciso, pois só assim o conceito de cidadania, fundamento do Estado brasileiro (art. 1, II, da Constituição Federal) e os objetivos antes referidos deixarão de ser mero discurso retórico, totalmente divorciado da realidade. É preciso que a nossa Constituição escrita seja uma Constituição real e não obra de ficção."

Se todo o poder emana do povo, quem deve decidir pelo povo é o povo. Só quando isto for impossível os representantes decidirão pelo povo. O exercício direto do poder deveria ser intensificado; o exercício indireto, restringido.

²¹⁵Editorial. Privatização. Folha de São Paulo, 30 abr. 1997, p. 1-2.

²¹⁶PIRES, Anita. Constituinte e democracia participativa. Jornal de Santa Catarina. Blumenau, 20 ago. 1986, p. 2.

²¹⁷ALVARENGA, Aristides Junqueira. Cidadania aviltada. Folha de São Paulo, 24 jun. 1996, p.1-3.

Os interesses gerais do povo, aqueles que dizem respeito à toda a população, devem ser defendidos diretamente pelo povo; não pelos políticos, pois os interesses destes são diferentes.

Na teoria política deveria competir ao Estado defender o interesse público. Porém, esta atribuição não deve ser vista como monopólio do Estado, cabendo também às associações civis, organizações não-governamentais, entidades de utilidade pública e aos cidadãos esta tarefa.

A cidadania compreende o direito de fiscalizar a autoridade pública.

O controle social ou popular do Estado é corolário lógico dos direitos políticos.

A participação popular nos negócios públicos é um poder/dever dos cidadãos.

Leciona o professor CLÉMERTON MERLIN CLÉVE²¹⁸: *"É verdade que a proteção das liberdades depende menos de mecanismos jurídicos instrumentais do que de uma certa, e justa, estabilidade política. O arcabouço protetor dos direitos não se encontra no estado. Ele deve estar, antes, presente na sociedade civil."*

Diante do exposto, seguem algumas sugestões tendentes a aumentar a participação popular nos negócios públicos brasileiros, sem as quais dificilmente surgirá vontade política, nem tampouco serão adotadas medidas políticas concretas de combate à corrupção:

1. Formulação de uma política de combate à corrupção sistêmica, com a participação de expressivos segmentos sociais, instituída como um compromisso de Estado; não de um governo, como, aliás, sugeriu MODESTO CARVALHOSA no livro "A Comissão Especial e a Corrupção na Administração Pública Brasileira", criada pelo Decreto nº 1.001/93 e editado pela Presidência da República em 1994.

2. Criação de comitês municipais da cidadania, a exemplo dos sugeridos pelo Deputado Federal José Dirceu, em defesa da moralidade das eleições no Brasil.

²¹⁸CLÉVE, Clémerton Merlin. LIBERDADES PÚBLICAS E PROTEÇÃO JURISDICIONAL. Revista SEQUÊNCIA - Estudos Jurídicos e Políticos, nº 14, Editora da UFSC. Florianópolis, jul. 1987, p. 89.

3. Participação direta da sociedade na elaboração e execução dos orçamentos públicos; o controle externo do Judiciário por um Conselho Público (Parlamento, Judiciário e sociedade); criação de Conselhos de Controle das Estatais, propostas apresentadas por Tarso Genro, então Prefeito de Porto Alegre, sob o título "O Controle Público do Estado"²¹⁹.

4. Criação de organizações não-governamentais destinadas a submeter a atuação do Estado ao controle da sociedade, a exemplo do Instituto Catarinense de Defesa da Cidadania e Combate à Corrupção - INCCOR, primeira instituição do gênero criada no Brasil em 1994, com sede em Florianópolis.

5. Criação de associações, como a Associação Brasileira dos Direitos dos Contribuintes, conhecida por associação dos extorquidos, fundada no Rio de Janeiro em 1993, destinada a reprimir a ação de fiscais corruptos²²⁰.

6. Criação de Centros Antiimpunidade em cada Capital de Estado, conforme anunciado pelo Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil em 1993, cujo serviço consistiria em oferecer um corpo de advogados para assessorar juridicamente qualquer cidadão e propor as ações cabíveis em defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público²²¹.

7. Desencadeamento de mobilizações populares como o "Movimento pela Ética na Política", organização formada por 72 entidades em nível nacional, com intensas manifestações no "impeachment" do ex-Presidente Collor e por ocasião da CPI do escândalo do orçamento dos sete anos, como ficou conhecida.

8. Participação das igrejas, como a noticiada pela imprensa sob o título "CNBB fará campanha anticorrupção"²²², prometendo lançar uma carta aberta à população e editar uma cartilha de conscientização popular.

²¹⁹GENRO, Tarso. O controle público do Estado. Folha de São Paulo, 22 mar. 1995, p. 1-3.

²²⁰VERAS, Dauro. Confraria dos extorquidos será oficializada. Folha de São Paulo, 29 maio 1993, p. 5

²²¹Editorial. Centros Antiimpunidade. Folha de São Paulo, 2 abr. 1993, p. 1-5.

²²²Editorial. Máfia do Orçamento – CNBB fará campanha anticorrupção. Diário Catarinense.

9. Mobilização de lideranças, intelectuais, professores, etc., como a contribuição oferecida pelo professor Nilson Borges em trabalho publicado sob o título "Sociedade deve fiscalizar licitações"²²³, onde comprova a assertiva com fundamentos jurídicos, políticos e éticos.

10. Realização de enquetes populares (coleta de sugestões) para saber o que pensa ou quer a sociedade sobre temas relevantes de interesse público. Servem para embasar a elaboração de leis ou tomada de decisões administrativas. São muito praticadas nos Estados Unidos e Inglaterra na elaboração de anteprojetos de lei.

11. Realização de audiências públicas, como previstas no artigo 58, da Constituição Federal, destinadas a debater com setores da sociedade civil assuntos de grande interesse social.

É mais uma forma de participação popular na gestão e no controle da administração pública. Aliás, o texto constitucional abre as portas para uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa.²²⁴

12. Realização de pesquisas de opinião pública, como a feita pelo Datafolha em dezembro de 1996, com 12.510 pessoas, em 411 Municípios de todo o país, para avaliação do desempenho dos Deputados e Senadores, concluindo que "Congresso é reprovado"²²⁵.

13. Implantação de serviços "Disque-corrupção", a exemplo das experiências feitas em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Alagoas, Bahia e Rio Grande do Sul, noticiadas por Adalberto Cassemiro Alves Braz²²⁶, em seu livro 'CORRUPÇÃO: Combate pelo Ombudsman Parlamentar'.

Florianópolis, 10 nov. 1993, p. 7.

²²³BORGES, Nilson. Sociedade deve fiscalizar licitações. Diário Catarinense. Florianópolis, 06 dez. 1994, p. 11.

²²⁴O Procurador do Estado do Paraná Gustavo Henrique Justino de Oliveira escreveu importante trabalho sob o título "As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro", premiado no I Congresso Sul Americano de Direito Administrativo, realizado em junho de 1997.

²²⁵Editorial. Congresso é reprovado. Folha de São Paulo, 30 jan. 1997, Caderno Especial, p. 6.

²²⁶BRAZ, Adalberto Cassemiro Alves. CORRUPÇÃO: COMBATE PELO OMBUDSMAN

14. Participação popular em órgãos de consulta (conselhos, comissões, grupos de trabalho, comitês), a exemplo do Conselho Federal de Educação, Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, Conselhos Tutelares, dos órgãos colegiados das Universidades, compostos de representantes dos corpos docente, discente e dos funcionários.

Iniciativa neste sentido está sendo posta em prática no Estado de São Paulo com a criação do "SOS Direito", programa destinado à prestação de assistência jurídica gratuita, adoção de penas alternativas para diminuir a superlotações nas prisões e outras medidas, mediante propostas elaboradas pelo governo e por representantes da sociedade, a que convencionaram denominar "mecanismos de democracia participativa."²²⁷

15. Participação popular em órgãos de decisão, denominada co-gestão administrativa ou gestão democrática, como as previstas na própria Constituição Federal para a seguridade social (art. 194, parágrafo único, inciso VII, 198, inciso III, e 204, inciso II); para a educação (art. 206, inciso VI); para a fixação da política agrícola (art. 187); e para a proteção do patrimônio cultural (art. 216, §1º).

16. Participação por meio do "ombudsmann", ouvidor ou corregedor administrativo, iniciativa crescentemente posta em prática no Brasil, nesta década.

17. Maior utilização da iniciativa popular das leis, como assegurada constitucionalmente no art. 29, inciso XIII.

18. Realização de plebiscitos, consultando o povo acerca de fatos constitucionais relevantes concernentes à estrutura do Estado ou do Governo (art. 14, inciso I, da Constituição Federal).

19. Pôr em uso o instituto do referendo, chamando o povo a manifestar sua aprovação ou rejeição a um ato normativo (art. 14, inciso II, da Constituição Federal).

PARLAMENTAR. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1992, p. 210-211.

²²⁷VERGARA, Rodrigo. Governo de SP quer criar SOS Direito. Folha de São Paulo, 6 maio 1997, p. 3-6.

20. Cooperação das associações representativas no planejamento municipal, conforme previsto no art. 29, inciso XII, da Constituição Federal.

21. Instituição do veto popular, através do qual a população poderia declarar revogada ou cassada uma lei ou norma geral.

O escritor espanhol MANUEL VÁSQUES MONTALBAN²²⁸ sentencia que *"numa democracia, deve haver controle direto da cidadania sobre todas as instituições, e, no caso dos mandatos, os eleitores devem ter o direito de resgatá-los, se o eleito não cumpre com o que os levou a sufragá-lo."*

22. Introdução em nosso país do *recall*, instrumento que possibilita a destituição do parlamentar cuja atuação não seja consentânea com os compromissos assumidos como candidato. A medida existe em alguns países e pretendeu-se adotá-la na nossa nova Constituição, mas não foi aceita, como anota M. SEABRA FAGUNDES²²⁹.

23. Regulamentação dos grupos de pressão ou *lobbies* disciplinando o seu funcionamento, fixando sanções e evitando a clandestinidade de suas ações.

24. Adesão a organismos internacionais de controle da corrupção, como a "Transparência Internacional", fundada em 1993, na Alemanha ou o "Instituto Latinoamericano contra la Corrupción", com sede em Quito, Equador, fundado em 1994.

Na Reunião de Cúpula das Américas, realizada em 1994, em Miami, foi assinado um pacto de combate à corrupção, por 33 países, incluindo providências como apreensão do produto da lavagem do dinheiro, acesso público às informações necessárias à revisão externa, fixação de padrões de conflito de interesses para funcionários públicos, medidas contra o enriquecimento ilícito, penas severas para quem se utilizar das posições públicas em benefício privado, os sistemas bancário e judicial serão chamados a cooperar para agilizar as investigações internacionais de corrupção e os

²²⁸MONTALBAN, Manuel Vásques. O controle social do Estado. Folha de São Paulo, 09 ago. 1996, p. 1-3.

²²⁹Op. cit., p. 154.

países membros da OEA se comprometeram a extraditar os criminosos sem ferir tratados e legislações nacionais²³⁰.

Mais recentemente, em junho de 1997, a imprensa brasileira noticiou que a Assembléia Geral da OEA resolveu iniciar uma ofensiva em escala internacional para combater de maneira frontal a corrupção, o enriquecimento ilícito e o suborno transnacional, tendo os 34 países membros aprovado no dia 5.6.97 o Programa Interamericano de Luta contra a Corrupção, propondo compatibilizar as legislações dos Estados signatários a fim de identificar similitudes, diferenças e vazios legais.²³¹

25. Exercer o direito de resistência, que surge como um direito natural de resistir aos atos do governante, quando este violar flagrantemente os limites jurídicos da autoridade pública, desenvolvido pelo professor Marcelo Caetano em seu "Manual de Ciência Política e Direito Constitucional"²³².

26. Denunciar irregularidades perante os Tribunais de Contas, pois qualquer cidadão, partido político, sindicato ou associação poderá fazê-lo, nos termos do art. 74, § 2º, da Constituição Federal.

27. Ajuizar ação popular. Qualquer cidadão poderá promovê-la, para proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa (artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal), isento de custas, salvo comprovada má-fé.

28. Impetrar mandado de segurança contra ilegalidades ou abusos de autoridades públicas (artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal).

29. Exercer, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, diretamente, sem necessidade de advogado. Destina-se a pedir, reclamar, denunciar,

²³⁰PUERTAS, José Antônio. Cúpula das Américas – Pobreza: o capítulo mais longo da reunião. Diário Catarinense. Florianópolis, 11 dez. 1994, p. 27.

²³¹Editorial. Programa Interamericano de Luta contra a Corrupção. Jornal A Notícia. Joinville, 06 jun. 1997, p. A-17.

²³²Op. cit., p. 326.

requerer, etc., sendo obrigatória a resposta por parte da autoridade pública (artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal).

30. Pedir informações, pois todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo de 15 dias, sob pena de responsabilidade (artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e Lei nº 9.051/95).

31. Exigir que os prefeitos municipais cumpram a norma estabelecida no art. 31, § 3º, da Constituição Federal, segundo a qual, "as contas do Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei".

32. Requerer à autoridade policial instauração de inquérito se o administrador público cometer infração penal.

33. Oferecer representações, pois "qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade", artigo 14, da Lei nº 8.429/92.

34. Denunciar irregularidades ao Promotor de Justiça da comarca, pois uma de suas funções é "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (artigo 129, inciso III, da Constituição Federal)²³³.

35. Há um endereço na Internet (<http://www.uni-goettingen.de/uwvw/icr.htm>) para quem se interessar em discutir assuntos relacionados à corrupção, inclusive com indicadores de fatores que estimulam ou inibem o fenômeno em diversos países²³⁴.

²³³ Adalberto Cassemiro Alves Braz elaborou proveitoso estudo, elencando diversas formas de participação do cidadão no controle da administração pública em seu livro - CORRUPÇÃO: Combate pelo Ombudsman Parlamentar, referido acima.

²³⁴ SPINOLA, Noenio. Brasil perde a olimpíadas dos corruptos. Folha de São Paulo, 16 out. 1996,

Acreditamos que, se os cidadãos participassem mais da atividade pública, com estas e outras medidas, não haveria tanta intransparência, tanta prepotência, tantos abusos e tanta corrupção no Poder Público.

Afinal, como diz LUIZ MORENO OCAMPO²³⁵, "*confiar em dirigentes honestos que resuelvam el problema es una de las falsas soluciones*".

p. 2-2.

²³⁵ OCAMPO, Luis Moreno. EN DEFENSA PROPIA. COMO SALIR DE LA CORRUPCIÓN. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993, p. 222.

5. Medidas jurídicas

"Não são as leis que fazem funcionar as instituições, são os homens".

Bertrand Russel

O elenco de medidas de combate à corrupção só se completa mesmo com a inclusão dos instrumentos jurídicos, que são basicamente as providências judiciais e administrativas de prevenção e repressão. Sem correções no ordenamento jurídico processual e substantivo, sem agilização dos processos, sem rapidez na coleta das provas, sem adequação das penas, sem aperfeiçoamentos em todo o sistema, será impossível reprimir a corrupção em qualquer país.

Não bastam medidas pedagógicas tendentes a moralizar as relações sociais, não bastam medidas destinadas a corrigir as desigualdades entre ricos e pobres ou a diminuir as injustiças sociais, nem tampouco são suficientes ações políticas capazes de democratizar o poder e de estabelecer o respeito entre governantes e governados. Sempre haverá usurpadores, tiranos, infratores e corruptos, devido a imperfeição da natureza humana.

Não são suficientes os mecanismos internos de controle (que provêm da consciência); não bastam as mobilizações populares (externas ao governo); nem mesmo bastam as sanções sociais, como a perda de prestígio imposta pela divulgação dos fatos através da mídia. Estes mecanismos precisam ser complementados com controles externos oficiais, mediante imposição de penas pecuniárias, restritivas de liberdade e outras pelo aparato judicial e demais órgãos estatais de controle.

Afinal, KARL POPPER²³⁶ advertia que o controle social do Estado se faz, todavia, por intermédio do próprio Estado, uma vez que "não existe liberdade que não seja garantida pelo Estado...".

²³⁶POPPER, Karl. THE OPEN SOCIETY NA ITS ENEMIES. 5a. edição. Revista Londres, 1966, p. 50-51.

Também o professor da Universidade Federal de Sergipe CARLOS AYRES BRITTO²³⁷ segue esta linha, de que o controle social do poder é um direito público subjetivo, mas não expressão do poder político, consignando: *"O controle é direito, e não poder, e fora do exercício do poder não há como o setor privado irrogar-se a prática de ações governamentais."*

Outrossim, como sempre é melhor prevenir que remediar, precisamos entender que o sucesso do combate à corrupção depende fundamentalmente de medidas preventivas, porque é sempre muito difícil recuperar os prejuízos materiais e morais da corrupção.

Conforme vimos em Capítulo anterior, a corrupção leva 10% do PIB em alguns países.

Preocupados com o custo disto, o empresariado brasileiro anuncia seu engajamento nas ações de combate, clamando pelo cerceamento da subjetividade dos agentes públicos nas licitações²³⁸.

Sob o título "Ação empresarial contra a corrupção", os empresários consideram que vivemos numa sociedade subdesenvolvida institucionalmente, patrimonialista, clientelista e fisiológica, em que a corrupção é estrutural e endêmica, permeando grande parte da vida pública e privada, e que *"é mais factível cortar o mal pela raiz cerceando o poder discricionário dos administradores públicos do que identificar corruptos posteriormente, puni-los e condená-los a ressarcir o Estado - o que tem sido extremamente difícil de acontecer aqui."*

Feitas estas considerações, passaremos a indicar algumas sugestões que, se implementadas, poderiam reduzir sensivelmente a corrupção do Brasil:

²³⁷BRITTO, Carlos Ayres. *DISTINÇÃO ENTRE "CONTROLE SOCIAL DO PODER" E "PARTICIPAÇÃO POPULAR"*. Revista Trimestral de Direito Público n. 2. São Paulo, 1993, p. 85.

²³⁸GRACIOSA, Vânia. *Ação empresarial contra a corrupção*. Folha de São Paulo, 7 dez. 1996, p. 2-2.

5.1. Participação social nos órgãos de controle

Os Tribunais de Contas, a Secretaria Nacional de Controle, os órgãos policiais, os colegiados responsáveis pelo controle interno, os Conselhos de Contribuintes, as Casas Legislativas, o Ministério Público, o próprio Judiciário e outros organismos de combate ainda estão muito herméticos e distantes do povo.

Não há democracia sem participação do povo no poder público.

Numa autêntica democracia a composição dos órgãos colegiados inclui representantes de diversos segmentos sociais, sem o que as decisões serão tomadas a portas fechadas por burocratas ou políticos comprometidos invariavelmente com os interesses de suas respectivas classes.

Democracia verdadeira, por certo, é só a direta, em qualquer parte do mundo. A indireta deve ser a exceção, posto que não há maior compromisso ou responsabilidade do eleito para com seus eleitores, sobretudo no Brasil, onde vigora o mandato plenamente livre.

Os cidadãos precisam participar do planejamento e das políticas públicas, da gestão e controle dos negócios públicos, integrar conselhos consultivos, deliberativos, grupos de trabalho, comitês, não só no Executivo, autarquias e fundações, mas também nos Tribunais de Contas, nos Parlamentos, no próprio Judiciário, como sugerido acima.

A apuração das denúncias de corrupção não pode ficar entregue exclusivamente a autoridades públicas que, via de regra, não se sentem obrigadas a prestar contas a quem quer que seja, como sói acontecer no Brasil.

O hermetismo agasalhado em leis é um dos fatores responsáveis pelo engavetamento, inércia, lentidão dos processos e até acobertamento de autoridades envolvidas em corrupção.

Todos os órgãos de controle no Brasil, padecem de intransparência. A sociedade não acompanha e nem fica sabendo como caminham as investigações. Isto tem que acabar. Os cidadãos precisam ingressar no Estado.

Inteiramente pertinente são as palavras de CLÊMERTON MERLIN CLÈVE²³⁹:

²³⁹CLÈVE, Clèmerson Merlin. O DIREITO EM RELAÇÃO. Curitiba: Gráfica Veja, 1983, p. 87.

"A correlação de forças povo/bloco no poder é ainda excessivamente assimétrica, razão pela qual, na atualidade ainda que tenha incorporado elementos vindos através dos protestos populares, o direito administrativo, no Brasil, é essencialmente um direito do estado capitalista brasileiro e não da sociedade."

Ou, como disse a professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO²⁴⁰, já referida, *"as grandes decisões que afetam a vida pública continuam sendo adotadas pelos políticos e grupos burocráticos, em convivência com os grupos ou setores poderosos da sociedade"*.

5.2. Facilitação do acesso aos órgãos de controle

O oferecimento de uma denúncia popular ao Tribunal de Contas, à Secretaria Nacional de Controle, a um Conselho, a um Ministro ou Secretário de Estado, a uma Casa Legislativa, a um Juiz ou a uma autoridade qualquer ainda é muito formal, muito solene e muito difícil. Via de regra precisa vir por escrito, com identificação do denunciante e descrição pormenorizada dos fatos, acompanhada de provas, vazada em português escorrito, com emprego correto de vocativos e pronomes de tratamento, etc.

Como prova destas afirmações basta ver o artigo 14, da Lei nº 8.429/92 (Lei da improbidade administrativa); art. 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, BTCU n. 34/95; art. 73, da Lei Complementar nº 31/90, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; art. 253, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n. 17/89, dentre outros diplomas.

É que o tradicional direito de petição ainda não entrou nos costumes da vida político-administrativa do Brasil.

Se o acesso aos órgãos administrativos já é difícil, muito mais ainda é o acesso à Justiça, que exige a intermediação de advogado, ônus da prova pelo denunciante, demora nas soluções, com riscos de sofrer perseguição política, revanchismos, devassa em sua via privada, e assim por diante.

²⁴⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 1, 1993. p. 138.

Os cidadãos acabam se quedando inertes e impotentes, enquanto a corrupção e a impunidade campeiam. As ações populares, na Justiça, por exemplo, via de regra são muito morosas e não apresentam resultados.

Nesse sentido, urge aprimorar o sistema, mediante a informalização do oferecimento das denúncias, admitindo-se o anonimato, invertendo-se o ônus da prova quando, *v.g.*, o patrimônio de um servidor for incompatível com a sua renda, simplificando-se os procedimentos, eliminando-se os recursos protelatórios, pretendo-se contas aos denunciantes do andamento das investigações, e, se se tratar de denúncia que deva ser submetida ao Judiciário, estruturar o Ministério Público para apurar os fatos com eficiência e rapidez, pois a ele compete defender os interesses indisponíveis da sociedade, como é o caso de atos lesivos ao patrimônio público.

É preciso que o Ministério Público assuma seu papel de advogado do cidadão e patrono da sociedade.

5.3. Eficiência na apuração dos fatos

Diferentemente dos crimes praticados por particulares, cuja investigação compete invariavelmente à Polícia Judiciária, a apuração de atos corruptos praticados por agentes públicos pode ser feita por superior hierárquico mediante processo administrativo, por Comissão Parlamentar de Inquérito, pela Polícia Judiciária, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e outros órgãos.

→ E aqui começam as dificuldades: O governo poderá ter interesse em "abafar" os fatos para não comprometer sua imagem e a do partido que está no poder. A polícia, além de impotente para investigar altas autoridades, não será acionada e terá sonegadas as informações. As CPIs encontram outras sérias dificuldades de cunho partidário, *quorum*, limites de atuação, vontade política, etc. O Ministério Público, por tradição e em função da sua competência, normalmente aguarda a iniciativa dos demais órgãos investigadores, e assim por diante.

O "abafamento" é natural. Via de regra ocorre: No "impeachment" do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, na CPI do Orçamento, no escândalo da emissão de Letras (CPI dos Precatórios) e, mais recente ainda, na "compra" de votos de

parlamentares a favor da "Emenda da Reeleição", tendo a imprensa estampado em primeira página que "Planalto e aliados lançaram uma "operação abafa" para evitar uma CPI"²⁴¹.

Quando os volumosos inquéritos chegam ao Ministério Público, a quem compete apurar a responsabilidade civil e penal dos envolvidos, via de regra precisam "baixar" à polícia ou à autoridade sindicante para diligências complementares, o que acaba demorando vários meses, em função dos mais diversos obstáculos, até mesmo despreparo para elucidar questões que exijam conhecimentos contábeis, financeiros, administrativos, bancários, etc.

As mesmas dificuldades serão enfrentadas pelo Ministério Público e Judiciário, pois não é comum juízes e promotores serem versados naquelas áreas do conhecimento.

O Inspetor-Geral do governo americano SHERMAN FUNK²⁴², que comanda uma equipe de 300 advogados, auditores e investigadores empenhados em combater corrupção no Departamento de Estado, em visita ao Brasil no ano de 1993 para uma série de palestras declarou que "a luta contra os corruptos exige algo que ainda não existe no Brasil: um sistema judicial ágil."

Num quadro destes, em que pode ocorrer "abafamento" dos fatos, inoperância, inércia e até condescendência criminosa, o primeiro passo a ser dado é aumentar a participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, através de parcerias, co-gestão, gestão participativa, gestão democrática ou outra forma.

Um segundo passo seria legitimar certos segmentos da sociedade para integrarem os órgãos correicionais ou as comissões processantes.

Outra medida necessária é a eliminação dos entraves à coleta das provas./A Polícia teria que ter poder efetivo de requisitar documentos e informações de qualquer autoridade, investigar contas bancárias, comunicações telefônicas, quebrar sigilo fiscal, de conduzir coercitivamente pessoas para deporem, de realizar buscas e apreensões em repartições públicas e assim por diante.

²⁴¹Editorial. 91% querem CPI da Reeleição; governo tenta conter apurações. Folha de São Paulo, 16 maio 1997.

²⁴²FUNK, Sherman. Justiça retardada é justiça negada. Jornal O Estado de São Paulo, 07 abr. 1993.

Se é difícil a apuração por órgãos oficiais, imagine-se as dificuldades para o cidadão que queira propor uma ação popular.

Como solução alternativa, sugerimos a instituição em nosso país do Juizado de Instrução, a exemplo da Itália, a quem compete realizar toda a investigação, desde o início da fase investigatória até o julgamento final.

Segundo SAVERIO FRANCESCO²⁴³, um dos promotores da Operação Mãos Limpas, *"na Itália são os promotores que conduzem as investigações. Podemos, sem autorização de juízes, pedir quebra de sigilo bancário, confiscar documentos, fazer prisões preventivas e escutas telefônica."*

5.4. Agilização dos processos

"A Justiça que não resolve os litígios dentro de um prazo razoável é uma Justiça inacessível."

(Parágrafo único, do artigo 6º, da Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos).

Além do que ficou dito acima, temos para nós que a demora dos processos deve-se antes à grande quantidade de demandas do que propriamente a defeitos legais. As leis processuais podem ser aprimoradas na busca de celeridade, mas o principal fator da lentidão é a sobrecarga de serviço no Judiciário e em todos os órgãos de controle.

Muitos expedientes procrastinatórios são usados impunemente, muitas diligências protelatórias são requeridas para ganhar tempo ou até para tumultuar o feito sem que nada aconteça aos beneficiados, muitos recursos podem ser utilizados para "trancar" a ação, para impedir a coleta de provas, sobretudo a quebra de sigilo, para rediscutir matéria já preclusa, enfim, para impedir a apuração e a punição dos acusados.

²⁴³BORRELLI, Francesco. Palestra relata "Mãos Limpas" Folha de São Paulo, 30 abr. 1995, p. 1-23.

Uma pesquisa divulgada pelos meios de comunicação aponta que "87% dos brasileiros reclamam que a Justiça é lenta demais."²⁴⁴

Entretanto, de nada adianta diminuir prazos, eliminar expedientes procrastinatórios, sancionar o litigante de má-fé, etc., se os cartórios judiciais continuarem sobrecarregados com milhares de processos em andamento.

Pouco ou nada adianta também a fixação de prazos exíguos na Lei do Mandado de Segurança, por exemplo, se o volume de serviço inviabiliza a observância daqueles prazos. As Varas da Fazenda Pública de Florianópolis, por onde tramitam milhares de mandados de segurança e milhares de outras ações, contam apenas com dois juizes, dois promotores mais uns poucos serventuários.

Isto significa, em última análise, que a solução para a tão criticada morosidade do Judiciário requer antes de tudo estruturação material e humana do que propriamente reforma nas leis processuais.

5.5. Adequação das penas

As pessoas envolvidas nos grandes escândalos não são as excluídas da sociedade e que precisam ser confinadas em presídios subumanos como os nossos. Pelo contrário, são cidadãos bem conceituados, com poder e influência, ocupantes de altos postos no governo ou fora dele.

Do ponto de vista prático não há como mandar para a prisão um homem desses. Do ponto de vista pedagógico igualmente não há porque mandá-lo para a prisão, pois não se trata de uma pessoa violenta que deva ser afastada do seio social. Do ponto de vista econômico seria mais um encargo para o Estado, sem justificativa plausível. Do ponto de vista social, seria mais um problema, mais uma família estraçalhada, com o pai e marido na prisão.

Os próprios presídios, com suas péssimas condições de higiene e saúde, colocariam a sociedade contra a prisão dessas pessoas. Não faltariam *lobbyes* poderosos e questionamentos de toda ordem.

²⁴⁴ LIVRES, leves e soltos. Veja, São Paulo, V.26, n. 12, p. 17, 24 mar.1993.

O Ministro do Superior Tribunal de Justiça e professor de Direito Penal da Universidade de Brasília, FRANCISCO DE ASSIS TOLEDO²⁴⁵, sugere tratamento desigual para os autores de crimes violentos contra as pessoas e astuciosos, como a corrupção: *"Para a segunda categoria, ele propõe a adoção de penas alternativas, como o confisco do patrimônio do autor do crime, multas elevadas e interdição do exercício de profissão. A prisão é um tratamento, que deve ser restrito aos autores de crimes com ação violenta."*

De acordo com o "dito" popular, a parte mais sensível do corpo é o bolso. Trata-se de uma ironia, mas também de uma sabedoria.

De fato, entendemos que para esse tipo de delinqüente, que dificilmente reunirá os requisitos legais necessários ao cumprimento da pena de prisão nos nossos deprimentes e superlotados presídios, os corretivos adequados seriam outros, como as penas restritivas de direitos (perda do cargo público e dos direitos políticos, proibição de contratar com o poder público, publicação da sentença condenatória, etc.) e as pecuniárias (multas, indisponibilidade ou seqüestro de bens, perda do produto da corrupção, descontos pesados em folha de pagamento, dentre outras).

HUMBERTO NJAIM²⁴⁶, igualmente defende a aplicação das penas pecuniárias e, para tanto, chega a apresentar um quadro comparativo com as penas privativas da liberdade, indicando as vantagens e desvantagens de cada tipo.

Não estamos querendo dizer que os corruptos não devem ir para a prisão. Não, não é isto.

O que estamos dizendo é que no Brasil a pena de prisão não tem surtido efeito e não há indícios de que será eficaz, a curto prazo, por questões culturais, econômicas e outras.

Em nosso entender, urge que se imponha aos condenados por crimes de corrupção preferentemente penas alternativas, sobretudo as pecuniárias, pela sua viabilidade prática, podendo ser aplicada cumulativamente a de prisão.

²⁴⁵TOLEDO, Francisco de Assis. Grupo discute reforma do Código Penal. Folha de São Paulo, 17 jan. 1993, p. 4-2.

²⁴⁶NJAIM, Humberto. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEY EN LA LUCHA ANTICORRUPCION in PERDOMO, Rogelio Pérez. CORRUPCION Y CONTROL. Op. cit., p. 135-137.

Num país como o nosso, com dezenas de milhares de mandados de prisão não cumpridos devido a superlotação dos presídios, impõe-se fazer uma distinção entre as penas aplicáveis a criminosos violentos e não-violentos.

5.6. Maior rigor nas penas

A falta de rigor na aplicação das penas não consiste exatamente no *quantum* a ser aplicado, mas nas variadas formas existentes para se escusar do seu cumprimento, tais como a suspensão condicional, livramento condicional, suspensão do processo, prisão albergue familiar, transformação da pena de prisão na de multa, de inexpressivo valor, na primariedade do agente, e assim por diante, acabando que nunca se vê no Brasil um alto funcionário público ou um empresário preso, nem mesmo por sonegação fiscal, coisa corriqueira em nosso país.

A ausência de rigor está na execução da pena. Para nós, a prisão efetiva, ainda que por um curto período, como um mês, surtiria muito mais efeito corretivo e pedagógico do que a imposição de dois ou três anos suspensos pelo *sursis*.

A antiga lição de BECCARIA²⁴⁷ ainda está muito atual:

“Não é o rigor do suplicio que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo, o zelo vigilante do magistrado e essa severidade inflexível que só é uma virtude no juiz quando as leis são brandas. A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável, causará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor de um suplicio terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade.”

A mesma argumentação é válida para as penas pecuniárias ou restritivas de direitos. Se elas fossem efetivamente cumpridas, produziriam muito mais efeitos inibidores das práticas lesivas ao patrimônio público, reduzindo por certo a sonegação fiscal, o peculato, o tráfico de influência, o suborno, as negociatas, as fraudes, e assim por diante.

²⁴⁷BECCARIA, Cesare. DOS DELITOS E DAS PENAS. Edições de Ouro. Rio de Janeiro, Tradução de Paulo M. Oliveira, p. 113.

O professor da Sorbonne JEAN CARTIER-BRESSON entende que no Brasil a corrupção é um problema estrutural (são os sistemas que estão contaminados) e que as mudanças só começarão quando *"3 mil pessoas, pelo menos, entre as que pagam e recebem propinas, estiverem nessas situações: (1) já na cadeia, (2) a caminho dela, (3) na dúvida se aquela será a última noite em que dormirá em casa."*²⁴⁸

5.7. Limitações às imunidades dos mandatários políticos

No Brasil as imunidades penais e processuais funcionam como um verdadeiro passaporte para a impunidade.

O Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado, por exemplo, para serem processados dependem de autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (artigo 51, inciso I, da Constituição Federal), maioria qualificada que, na prática, muito dificilmente será alcançada no regime presidencialista, onde o Chefe do Governo é o líder nato dos parlamentares que lhes dão sustentação.

Similares disposições legais existem nas Constituições dos Estados, relativamente às imunidades dos Governadores e Secretários de Estado.

Vejamos por exemplo o fato noticiado pela imprensa acerca do Governador do Acre, acusado de contrabando, sonegação de impostos, exploração de madeira em terras indígenas, e uso de mão de obra escrava em suas fazendas²⁴⁹, cujas *"denúncias só serão investigadas se a Assembléia Legislativa der autorização formal ao Tribunal de Justiça do Estado. Essa hipótese é remota, já que Cameli controla 16 dos 24 deputados estaduais."*

Igualmente abusivas e ilegítimas, porque reprovadas pela população, são as inviolabilidades e as imunidades protetoras dos parlamentares, previstas no art. 53, da Constituição Federal, e consistentes na impossibilidade de serem processados sem prévia licença da Casa e de serem presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso

²⁴⁸ CARTIER-BRESSON, Jean. Corrupção - Professor da Sorbonne faz análise pessimista. Diário Catarinense, Florianópolis, 05 fev. 1995, p. 8.

²⁴⁹ Editorial. Acre - Inquérito no STJ. Diário Catarinense, Florianópolis, 15 nov. 1995, p. 4.

em que seus pares decidirão por voto secreto da maioria absoluta sobre a prisão e formação da culpa.

Idênticas garantias foram asseguradas aos Deputados Estaduais, por força do art. 27, § 1º, da Constituição Federal, num injustificável privilégio que, na prática, colocam-os a salvo de qualquer punição, quer em crimes comuns, eleitorais ou de responsabilidade, incluindo-se naturalmente os de corrupção.

Em vista destas e doutras razões, urge impor limites a estas garantias, mediante sua incidência apenas aos delitos contra a honra de pessoas cometidos no exercício do mandato e substituição da maioria absoluta por maioria simples para resolver sobre prisão e formação de culpa. Para a autorização de processo contra o Presidente da República e demais autoridades do Executivo sugere-se substituir a maioria qualificada por maioria absoluta.

5.8. Correções na lei das inelegibilidades

A legislação sobre inelegibilidades tem sofrido várias críticas, quer pela deficiência na enumeração dos casos ensejadores da inelegibilidade, quer pelos meios processuais postos ao alcance dos cidadãos ou organizações ou ainda por abrigar expedientes escusos que, na prática anulam as vedações e garantem a impunidade.

É o caso da letra "g", do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/ 90 que considera inelegíveis "os que tiverem suas contas relativas ao exercícios de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;"

Ora, a rejeição das contas por decisão irrecorrível do órgão competente, deve mesmo ser considerada causa grave e plenamente justificável de inelegibilidade. O lamentável, porém, é a inclusão da ressalva legal segundo a qual basta o prefeito, o governador ou outro gestor de dinheiro público, submeter a matéria à apreciação do Judiciário, em ação anulatória, declaratória, cautelar ou outra, para desaparecer o obstáculo que impedia o administrador ímprobo de se candidatar a cargo eletivo.

Como se vê, tal ressalva constitui verdadeira deturpação do fim moralizador a que se propunha a lei, inviabilizando a obstrução de candidaturas de maus administradores.

5.9. Articulação dos órgãos de controle

As autoridades administrativas, quando apuram improbidades de seus subordinados, raramente repassam as conclusões ao Ministério Público para a promoção da responsabilidade civil e penal dos envolvidos. Limitam-se no máximo a imporem sanções administrativas, ficando impunes na maioria das vezes tais servidores. Será que os governos estaduais, por exemplo, noticiam ao Ministério Público ou à Polícia os crimes contra a Administração Pública praticados por seus agentes?

Pior que isto ocorre na desarticulação entre o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Aquela Corte toma conhecimento de inúmeros casos gravíssimos de crimes lesivos aos cofres públicos e, no entanto, via de regra não comunica os fatos ao Ministério Público, até porque não existe norma legal expressa em nosso ordenamento jurídico obrigando a fazê-lo.

Resulta daí que os casos acabam não sendo investigados ou punidos como deveriam.

Propomos, então, a articulação permanente destes órgãos de investigação. Não só a articulação, mas também e principalmente, o controle mútuo destes órgãos, como forma de impedir o "abafamento", a proteção, a condescendência, a omissão, a conivência e a impunidade.

Não se pode olvidar que nos tempos modernos a corrupção, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro, etc., apresentam-se como condutas de grupos organizados e articulados em torno de objetivos comuns, de difícil comprovação e, naturalmente, de difícil combate.

AHTI LAITINEN²⁵⁰, ao iniciar sua abordagem sobre o assunto, registra:

"Em esta presentación examinare el llamado delito organizacional, una forma de criminalidad posible sólo en conexión con una organización. Difere de la criminalidad individual porque los delitos organizacionales no son de ninguna manera acciones individuales (como por ejemplo los delitos contra el medio ambiente) y el resultado final es una combinación de acciones separadas que en sí mismas pueden constituir un conjunto de casos legales individuales."

A corrupção, que é um crime organizado em redes internas e externas, carece também de aperfeiçoamentos no direito internacional, pois como declarou MILTON SELIGMAN²⁵¹, Ministro Interino da Justiça, *"a carta rogatória tem-se mostrado insatisfatória, pela delonga no seu processamento e encaminhamento, e pelo excesso de formalidade e burocracia que envolve, além de se prestar a cumprir somente medidas meramente formais, e não executórias."*

Diz aquela autoridade que o governo tem celebrado acordos bilaterais e multilaterais nas áreas de cooperação policial, extradição, repatriação de recursos, intercâmbio de informações e transferência de prisioneiros, que estão simplificando a carta rogatória para tomada de depoimento ou declarações, fornecimento de documentos, registros e elementos de prova, localização ou identificação de pessoas ou bens, execução de pedidos de busca e apreensão, etc.

Urge que estas alianças internacionais contra o crime organizado da corrupção sejam intensificadas e ampliadas.

²⁵⁰LAITINEN, Ahti. EL DELITO ORGANIZACIONAL Y LAS INSTITUCIONES DEL PODER. In PERDOMO, Rogelio Pérez. CORRUPCION Y CONTROL. Op. cit., p. 95. Nesta apresentação examinarei o chamado delito organizacional, uma forma de criminalidade possível somente em conexão com uma organização Difere da criminalidade individual porque os delitos organizacionais não são de nenhuma maneira ações individuais (como por exemplo os delitos contra o meio ambiente) e o resultado final é uma combinação de ações separadas que em si mesmas podem constituir um conjunto de casos legais individuais.

²⁵¹SELIGMAN, Milton. Alianças internacionais contra o crime. Folha de São Paulo, 07 maio 1997, p. 1-3.

JOÃO BENEDICTO DE AZEVEDO MARQUES²⁵², Secretário de Estado da Administração Penitenciária de São Paulo, em artigo intitulado “A prevenção do crime globalizado”, também sugere a articulação da Polícia, Ministério Público, Judiciário e sistema penitenciário de diversos países, advertindo: *“o crime organizado movimenta hoje enorme quantidade de dinheiro, por intermédio do sistema financeiro internacional. Corrupção, jogo, prostituição seguem o mesmo fluxo.”*

Para os Promotores italianos da Operação Mãos Limpas *“é preciso globalizar as leis de repressão”. “Se as leis de um país permitem o que é proibido em outros, a atividade criminosa logo migra para lá.”*²⁵³

5.10. Criação da ação reparatória de improbidade pública

A gravidade dos danos morais e materiais que a corrupção provoca no Brasil exige tratamento especialmente eficaz.

Nossas antiquadas leis processuais não atendem às exigências modernas relativas aos interesses sociais, difusos, coletivos ou metaindividuais, quer no concernente à legitimação para agir, na demonstração do interesse processual, no ônus da prova, no litisconsórcio, na competência, etc.

A própria Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) deixa muito a desejar, até porque foi concebida inicialmente para proteger somente o consumidor, o meio ambiente e os bens de valor histórico, artístico e paisagístico, mas não o patrimônio público.

Igualmente a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) é deficiente de normas adequadas ao combate da corrupção, pela prolixidade procedimental relativa ao seqüestro de bens e bloqueio de contas bancárias (artigos 16 e 17), pela insuficiência de normas específicas, pela inércia imposta ao Ministério Público, pelo reduzido número de órgãos legitimados para propô-la, e assim por diante.

²⁵²MARQUES, João Benedito de Azevedo. A prevenção do crime globalizado. Folha de São Paulo, 14 fev. 1997, p. 1-3.

²⁵³SACCOMANDI, Humberto. Para italianos, é preciso globalizar leis e repressão. Folha de São Paulo, 30 abr. 1995, p. 1-23.

Nossa sugestão seria a criação de uma ação específica para o fim de combater a corrupção pública, provisoriamente denominada **ação reparatória de improbidade pública**, de caráter preventivo ou repressivo, abrindo-se a legitimidade ativa até mesmo ao cidadão, com normas que permitam a apuração sumária dos fatos, inversão do ônus da prova em determinadas situações, isenção total de custas e honorários, a ser processada com prioridade de serviço, e inspecionada mensalmente pela Corregedoria da Justiça.

Teria que permitir, outrossim, que o Judiciário apreciasse o mérito dos atos administrativos e de governo, pois em todos os atos decorrentes da ação discricionária, a conveniência e oportunidade terão que ser aferidas do ponto de vista do interesse público, que constitui a sua finalidade, ao invés do interesse do Estado, do governo, de certas autoridades ou mesmo do interesse privado de grupos ou organizações.

Isto é difícil para o Judiciário?

Sim, atualmente é.

Daí porque estamos sugerindo que, *de lege ferenda*, ao Judiciário fossem oferecidos critérios mais objetivos de aferição do interesse público, da legitimidade no sentido político, do desvio de finalidade, pois a nossa experiência no foro judicial tem demonstrado que os juízes ainda encontram muitas dificuldades e até obstáculos intransponíveis para, no caso concreto, dizer na sentença que determinada conduta da autoridade pública contraria o interesse social ou encobre uma finalidade inconfessável.

Enquanto isto não for feito, a maioria dos atos discricionários, que são justamente os de maior potencial lesivo ao patrimônio público, estará a salvo de qualquer contraste pelo Judiciário.

As próprias metas e prioridades de um governante, mesmo que divorciadas do interesse social, como, *v. g.*, a construção de uma obra considerada luxuosa ou supérflua e outras condutas de difícil enquadramento legal apontadas no corpo desta tese, não poderão ser declaradas ilegais pelos Tribunais se não forem aprimorados os critérios de aferição do interesse público.

Diversas outras medidas jurídicas poderiam ser acrescentadas. No entanto, não temos a pretensão de indicar todas. Apenas tivemos a preocupação de apontar algumas das importantes, a título de subsídio para debate, reflexão e aperfeiçoamento dos instrumentos legais de combate à corrupção.

Acreditamos contudo que as dezenas de medidas sugeridas e que compõem o “Programa de Combate à Corrupção” delineado acima, se colocadas em prática, erradicariam a corrupção endêmica brasileira, proporcionando ao Brasil pelo menos este indicador de país desenvolvido.

CONCLUSÕES

O exame das questões focalizadas nesta tese permite extrair diversas conclusões, merecendo destaque as seguintes:

1. A conceituação da corrupção muda conforme a perspectiva do autor ou do ângulo científico em que é vista.

O jurista, o teólogo, o sociólogo, cada um a define de um modo.

2. A conceituação jurídica é em geral muito restritiva e, por isto, insatisfatória, pois inúmeras condutas consideradas corruptas não são formalmente definidas como tal nos textos legais ou são de difícil enquadramento, especialmente as praticadas sob o manto da discricionariedade.

Afinal, não se pode esperar que o legislador legisle sistematicamente contra si próprio.

3. A conceituação política, vista sob o critério ético da legitimidade, permite ampliar o conceito, passando a ser considerada corrupção a conduta que, na concepção da sociedade, visa um benefício privado à custa do interesse público.

4. A corrupção acompanha toda a história da humanidade, desde as mais primitivas formas de organização política.

Todos os povos, todos os regimes e todas as formas de governo a conheceram em maior ou menor grau, persistindo o fenômeno na atualidade.

Pode-se afirmar então que tem caráter permanente.

5. Vários fatores concorrem para as causas da corrupção, sobretudo **naturais** – relacionados com as imperfeições humanas; **culturais** – hábitos, tradições e crenças; **sócio-econômicos** – desigualdades sociais e econômicas; **políticos** – intransparência político-administrativa, centralização do poder, marginalização social; e **jurídicos** – como inadequação das penas, morosidade da justiça, inacessibilidade ao cidadão comum, etc.

Uma pesquisa de opinião pública realizada em 1997 junto a 615 cidadãos considerados esclarecidos e de bom nível intelectual, embora de cunho ilustrativo, apontou os **fatores culturais** como principal causa da corrupção no Brasil.

6. De um modo geral em todos os países e, em particular no Brasil, a Justiça só trabalha com um reduzidíssimo número de casos de corrupção.

Existe uma defasagem muito grande entre a criminalidade **real** – condutas enquadráveis na lei penal, e a **aparente** – condutas registradas oficialmente e levadas ao conhecimento do Judiciário.

7. A eficácia do combate à corrupção requer a elaboração de um programa com medidas preventivas e repressivas direcionadas a todas as causas apontadas, estabelecido como um objetivo de Estado; não de governo, a serem implementadas em parceria pelo Estado e pela sociedade, que é a verdadeira lesada, em última análise.

Em nosso país ênfase deve ser dada ao combate das causas culturais, consistente em medidas pedagógico-educacionais em favor da cidadania.

Enquanto não criarmos uma consciência nacional de repúdio à corrupção, não a controlaremos.

8. O efetivo controle da corrupção no Brasil tem como uma de suas condições básicas a participação da sociedade no oferecimento de denúncias e nos mecanismos de investigação dos fatos, dadas as históricas limitações estruturais e conjunturais dos órgãos oficiais de controle, como os Tribunais de Contas, Poder Legislativo, Receita Federal, Polícia, Ministério Público.

É preciso não esquecer, que a corrupção é um delito perpetrado nos círculos do poder.

9. Não podemos acabar com a corrupção; podemos apenas controlá-la. É este o objetivo do “Programa de Combate à Corrupção” apresentado no Capítulo IV.

10. Apesar de expressiva presença da corrupção no cotidiano nacional e da crescente importância social e política do tema, ainda é muito escassa a literatura nacional a respeito do assunto. FIM

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Roberto A R.. **Parceria estado-sociedade - aspectos jurídicos.** Revista Subsídio - INESC - Instituto de Estudos Sócio Econômicos. Brasília, jun. 1994.
- ALCÂNTARA, Maria Emília Mendes. **Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos e Jurisdicionais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. 79p.
- ANDRADE, Léo Rosa de. Alter Ágora. Revista do Curso de Direito da UFSC, Florianópolis, ano 2, nº 3, out. 95.
- AQUINO, Romelio. **PARLAMENTO, CORRUPÇÃO E CENTRO.** Caderno 2, Série Textos. Bahia: Associação dos Professores Universitários da Bahia, 30p.
- ARDANT, Philippe. **La corruption.** Poivoirs, Paris: n. 31, 1984.
- ÁTILA, Carlos. Informativo do Tribunal de Contas da União, Brasília, 22 nov.1993.
- BARBI, Lety Maria. **A transparência da Administração Pública Brasileira.** Florianópolis, 1991. Tese (Mestrado em Direito) – Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina.
- BARROS JÚNIOR, Mario. **A fantástica corrupção no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Edição do autor, 1995. 194p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. 271p.
- BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Editora Saraiva, 1989. V.2.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: Um estudo sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995. 220p.
- BLASI, Paulo Henrique. **O concurso como condição de investidura em cargo público. Lei estadual de exceção ao princípio. Questões Constitucionais.** SEQÜÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. Florianópolis, nº. 13, dez. 1986.
- _____. **A descentralização como instrumento da justiça social.** SEQÜÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. Florianópolis, nº. 5, jun.1982.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987. 109p.

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. 627p.
- BRAZ, Adalberto Casseiro Alves. **Corrupção: combate pelo Ombudsman Parlamentar**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1992. 223p.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. Revista Trimestral de Direito Público São Paulo, n.2, p. 82-88, 1993.
- BUENO, Ricardo. **Escândalos financeiros no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1981. 85p.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Portugal: Editora Lisboa, 1972. 405p.
- CAFERRA, Vito Marino. **Il sistema della corruzione. Le ragione, i soggetti, i luoghi**. Roma: Laterza, 1992. 202p.
- CARLIN, Volnei Ivo. **Deontologia Jurídica**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. 180p.
- _____. Eleições como mecanismo político-jurídico da democracia. SEQÜÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos . Editora da UFSC. Florianópolis, n°. 13, dez. 1986.
- _____. Uma nova garantia para os jurisdicionados: o mediador na nova Constituição. SEQÜÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. Florianópolis, n°.10, Ago. 1985.
- CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. *In* LEITE, Celso Barroso (organizador). **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 1987. 174p.
- CARVALHOSA, Modesto. **A Comissão Especial e a Corrupção na Administração Pública Federal**. Brasília: Presidência da República, Comissão Especial, 1994. 175p.
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer. **O Controle Penal nos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n° 7.492/86)**. Tese (Doutorado em Direito). Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1996. 234p.
- CAZZOLA, Franco. **Della Corruzione: Fisiologia e Patologia di un sistema político**. Bologna, Itália: Società editrice il Mulino, 1988. 169p.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Liberdades públicas e proteção jurisdicional. SEQÜÊNCIA Estudos Jurídicos e Políticos, Editora da UFSC. n°. 14. jul.1987.
- _____. **O Direito em Relação**. Curitiba: Gráfica Veja,

1983. 105p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dicionário de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. 555p.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. 442p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1994. 567p.

DOUGLAS, Paul H. **Ética de Governo**. Tradução por de Anamaria Barreto Gomes da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1964. 96p.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. *Revista de Direito Público*, v. 17, n. 71, p. 15-22, jul./set. 1984.

_____. A INFRAÇÃO À ÉTICA POLÍTICA COMO FATOR DE DESPRESTÍGIO DO PODER LEGISLATIVO. *In: LEITE, Celso Barroso (organizador) Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. 174p.

FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade**. São Paulo: Perspectiva, 1978. 130p.

FÉDER, João. **O Estado e a Sobrevida da Corrupção**. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1994. 177p.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. A corrupção eleitoral do direito romano. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 172, p. 37-44, abr./jun. 1988.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **NOVO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1838p.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento Ilícito dos Servidores Públicos no Exercício da Função**. São Paulo: Edipro, 1994. 254p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 185, p. 1-18, jul./set. 1991.

FRIEDERICH, Carl. CORRUPTION CONCEPT IN HISTORICAL PERSPECTIVE. *In: Political Corruption, a handbook*. 2. ed. New Jersey: Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine Editors, 1990.

GORDILLO, Agustin. **Princípios Gerais de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. Tradução de Marco Aurélio Greco. 202p.

GRANDE ENCICLOPÉDIA PORTUGUESA E BRASILEIRA. Vol. VII. Lisboa - Rio de Janeiro: Editorial Enciclopédia.

- GRAU, Eros Roberto e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo. **A CORRUPÇÃO NO BRASIL**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 80, p. 7-20, jan. 1995.
- GRONDONA, Mariano. **La Corrupcion**. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1993. 223p.
- HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1994. 232p.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- JOHNSTON, Michael. **O PARADOXO DA CORRUPÇÃO**. In LEITE, Celso Barroso (organizador). **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. 174p.
- KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob Controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. 262p.
- LAITINEN, Ahti. **EL DELITO ORGANIZACIONAL Y LAS INSTITUCIONES DEL PODER**. In: PERDOMO, Rogelio Pérez. **Corrupcion y control. Una perspectiva comparada**. Caracas: Ediciones IESA, C. A., 1991. 161p.
- LAPALOMBARA, Joseph. **A Política no interior das Nações**. Tradução por Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1992. 559p.
- LASSERRE, Bruno, *et alii*. **La transparence Administrative**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 236p.
- LEFF, Nathaniel. **ECONOMIC DEVELOPMENT TROUGH BUREAUCRATIC CORRUPTION**. In: **Political Corruption, a Handbook**. 2. ed. New Jersey: Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine Editors, 1990.
- LEITE, Celso Barroso. **DESONESTIDADES DE PESSOAS HONESTAS**. In: **Sociologia da Corrupção**. LEITE, Celso Barroso (organizador). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. 77p.
- LEITE, Luciano Ferreira. **Discricionariedade Administrativa e Controle Judicial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. 456p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 734p.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966. 623p.

- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 701p.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 624p.
- MELO FILHO, Álvaro. **Direito, Corrupção e Consciência Profissional**. *Revista da Faculdade de Direito de Fortaleza, da Universidade Federal do Ceará*, v. 31, n. 12, p. 253/256, jan.1990/dez. 1991.
- MIRANDA NETO, Antônio Garcia de. **Dicionário de Ciências Sociais**. Coordenação: Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- MOODY-STUART, George. Seria melhor pagar só as propinas. *Revista Exame*. Edição nº 622, nº 23, novembro de 1996, p. 108-110.
- MOOG, Vianna. **Bandeirantes e Pioneiros**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989. 319p.
- MOLINA, Antonio García-Pablos de. **Criminologia. Uma Introdução a seus Fundamentos Teóricos**. Tradução por Luis Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 203p.
- MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. **O círculo vicioso da corrupção**. in LEITE, Celso Barroso (organizador). **SOCIOLOGIA DA CORRUPÇÃO**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. 174p.
- PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. 411p.
- NJAIM, Humberto. **ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA LEY EN LA LUCHA ANTICORRUPCION**. In: PERDOMO, Rogelio Pérez. **Corrupcion y control. una perspectiva comparada**. Caracas: Ediciones IESA, C. A., 1991. 161p.
- NORONHA, Edgard Magalhães. **Direito Penal**. 4º volume. São Paulo: Saraiva, 1973. V. 4. 464p.
- NYE, Joseph F. **Corruption and Political Development: A cost benefit analysys**. In: **POLITICAL CORRUPTION, A HANDBOOK**. 2. ed. . New Jersey: Arnold Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine Editors, 1990.
- OCAMPO, Luis Moreno. **En Defensa Propia. Como salir de la corrupción**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993. 397p.
- OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1991. 183p.
- PASOLD, Cesar Luiz. **Reflexões sobre o poder e o direito**. Florianópolis: Estudantil, 1986. 92p.

- PERDOMO, Rogelio Pérez, MENDEZ, Ruth Capriles (Compiladores). **Corrupción y Control. Una perspectiva comparada**. Caracas: Ediciones IESA, C. A ., 1991. 161p.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista Trimestral de Direito Público, n. 1, p. 127-139. 1993.
- POPPER, Karl. **THE OPEN SOCIETY NA ITS ENEMIES**. 5ª. edição. Revista Londres, 1966.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Jurídico da Lei nº 8.112/90**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. 237p.
- RIOS, José Arthur. A FRAUDE SOCIAL DA CORRUPÇÃO. *In*: LEITE, Celso Barroso (organizador) **Sociologia da Corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. 174p.
- RODRÍGUES, Ricardo Vélez. Autoritarismo e corrupção. *Convivium - Revista Trimestral de Investigação e Cultura*. São Paulo, v. 28, set./out.1985.
- ROSENFELD, Denis. **A Ética na Política. Venturas e desventuras brasileiras**. São Paulo: Brasiliense, 1992. 90p.
- SABA, Roberto P. **Control de la corrupcion - guia de discusion**. Buenos Aires: Poder Ciudadano, 1995.
- SAMPAIO, Alde. Ética política. *In*: Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, v.24, n.1, p. 3-5, jan./abr.1981.
- SANTOS, Mário Ferreira. **Dicionário de Filosofia e Ciências Culturais**. 3. ed. São Paulo: Matese, 1965.
- SILVA, Maurício. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: v. 28, n. 1, p. 18-23, jan./mar. 1994.
- SORMAN, Guy. **Os verdadeiros pensadores de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Imago, 1989. 347p.
- STOPELLI, Pasquale. **Il grande dizionario garzanti della lingua italiana**. Italy: Editore s.p.^a, 1987.
- VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. Tradução por João Dell'Anna. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 267p.
- VERBITSKY, Horacio. **Robo para la corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción**. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 1992. 396p.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

ANEXO

QUESTIONÁRIO SOBRE CAUSAS DA CORRUPÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Questionário sobre corrupção, destinado exclusivamente a embasar trabalho de pós-graduação na Universidade Federal de Santa Catarina.

Pedimos a gentileza de assinalar as causas da corrupção no Brasil, enumerando-as de acordo com o grau de importância que o(a) senhor(a) atribui a cada uma delas, iniciando pelo número 1 (mais importante) até o número 5.

() causas psicológicas - inerentes à imperfeição humana, como o egoísmo, o desejo de prazer, a ambição, os instintos, as paixões e demais elementos formadores do caráter.

() causas culturais - adquiridas por influência do meio, por falhas na educação, por relaxamento dos costumes, pelas práticas aéticas, pela inversão de valores, etc.

() causas econômico-sociais - como a pobreza, o analfabetismo, a má distribuição de riqueza, o subdesenvolvimento, o excesso de intervenção do Estado na economia, etc.

() causas jurídicas - como as falhas e distorções do ordenamento jurídico, a lentidão dos processos, a brandura das penas, a ineficácia das decisões judiciais, a impunidade, etc.

() causas políticas - como o autoritarismo, a diminuta participação popular nos negócios públicos, a burocratização do Estado, a intransparência administrativa, os defeitos da representação política, etc.

Observação: Se Vossa Senhoria entender que as principais causas são outras, favor indicá-las no verso, numerando-as em grau de importância.

Muito obrigado.